

Políticas de Desenvolvimento Local: o impacto das
eleições autárquicas nas prioridades políticas dos
executivos municipais

Martim Afonso Carvalho

Mestrado em Economia e Políticas Públicas

Orientador:

Doutor Raul Lopes, Professor Associado,
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Julho, 2023



CIÊNCIAS SOCIAIS
E HUMANAS

Políticas de Desenvolvimento Local: o impacto das eleições autárquicas nas prioridades políticas dos executivos municipais

Martim Afonso Carvalho

Mestrado em Economia e Políticas Públicas,

Orientador:

Doutor Raul Lopes, Professor Associado,

ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Julho, 2023

Agradecimentos

Ao Professor Raul, à Tia Clara e ao António Delgado, pela ajuda. À Teresa, pelo apoio.

“It shows how cause–effect, deterministic relationships should give way to other kinds of complex, inter-subjective relationships which impinge on the way economic agents perceive economic reality, are receptive to external stimuli, can react creatively, and are able to cooperate and work synergetically. Local competitiveness is interpreted as residing in creativity rather than in the pure presence of skilled labour; in local trust and a sense of belonging rather than in pure availability of capital; in connectivity and relationality more than in pure accessibility; in local identity, beyond local efficiency and quality of life” (Camagni e Capello, 2013)

Resumo

Os autarcas precisam de vencer eleições para garantir a sustentabilidade dos seus projetos políticos. Esta obrigação pode pressionar os executivos municipais a preferirem investimentos públicos mais facilmente observáveis pelo eleitorado, visando aumentar as probabilidades de serem reeleitos. Esta preferência pode representar um obstáculo à implementação de estratégias eficientes de desenvolvimento económico.

Este estudo pretende refletir sobre o impacto que as eleições autárquicas podem ter nas prioridades políticas dos executivos municipais. Com recurso a uma metodologia de estudo de caso, foram selecionados 13 (treze) municípios portugueses, dentro ou perto da região da Beira Baixa, para aprofundar a pesquisa. Através de dados qualitativos e quantitativos, recolhidos através de entrevistas aos autarcas incumbentes, de análises às contas de gestão dos municípios, e de inquéritos realizados aos eleitores dos concelhos em estudo, este estudo conclui que o sistema eleitoral das autárquicas em Portugal pode estorvar a implementação eficiente de estratégias de desenvolvimento económico.

Palavras-chave: Desenvolvimento Local; Eleições Autárquicas; Políticas Públicas; Estratégias Eleitorais; Manipulação de Despesa Pública; Beira Baixa

Abstract

Mayors need to win elections to guarantee the sustainability of their political projects. This obligation can pressure municipal executives to prefer public investments that are more easily observed by the electorate, in order to increase their re-election chances. That said, this preference can represent an obstacle to the implementation of efficient strategies of economic development.

This study intends to reflect over the impact that Portuguese municipal elections can have on the political priorities of municipal executives. Applying a case study methodology, 13 (thirteen) municipalities were selected, all within or close to the Beira Baixa region. Through qualitative and quantitative data, gathered from interviews with incumbent mayors, municipal public expenditures analysis, and surveys to voters within these councils, this study shows how the municipal electoral system can hinder an efficient implementation of economic development strategies.

Keywords: Local Development; Municipal Elections; Public Policies; Electoral Strategies; Public Expenditure Manipulation; Beira Baixa

ÍNDICE

Agradecimentos	i
Resumo	ii
Abstract	iii
Capítulo 1. Introdução	1
Capítulo 2. A Manipulação de Despesa	3
2.1 Informação, racionalidade e eleições	3
2.2 Quais são as despesas mais facilmente observáveis pelo eleitorado?	5
2.3 O investimento visível recompensa?	7
2.4 Qual é o efeito desta manipulação na economia dos municípios?	8
Capítulo 3. A Importância dos Vários Tipos de Capital Territorial	8
3.1 A Importância do Capital Material	9
3.2 Estratégias políticas de desenvolvimento	10
3.3 Capital Territorial	11
3.4 A Importância do Capital “Misto”	13
3.5 A Importância do Capital Imaterial	23
Capítulo 4. Metodologia e Apresentação de Resultados	30
4.1 Contextualização da Metodologia e Estudo de Caso	30
4.2 Critérios para a Classificação do Grau de Visibilidade	33
4.3 <u>O Grau de Visibilidade dos Investimentos Influencia os Resultados Eleitorais?</u>	35
4.3.1 Determinantes dos resultados eleitorais	35
4.3.2 O Retorno eleitoral discriminado por grau de visibilidade	36
4.4 <u>Existe uma Preferência por Investimentos com Maior Grau de Visibilidade?</u>	37
4.5 <u>A Importância de um Investimento é Independente do seu Grau de Visibilidade?</u>	41
4.6 Informação Complementar para Responder à Pergunta de Partida	42
Capítulo 5. Discussão de Resultados	45
5.1 <u>O Grau de Visibilidade dos Investimentos Influencia os Resultados Eleitorais?</u>	48
5.1.1 Determinantes dos resultados eleitorais	48
5.1.2 O Retorno eleitoral discriminado por grau de visibilidade	54
5.2 <u>Existe uma Preferência por Investimentos com Maior Grau de Visibilidade?</u>	56
5.3 <u>A Importância de um Investimento é Independente do seu Grau de Visibilidade?</u>	62
5.4 Informação Complementar para Responder à Pergunta de Partida	66
Conclusão	75
Resposta à Pergunta de Partida	78
E Agora?	79
Bibliografia	81
Anexo A. – Análise às GOP do Fundão	85
Anexo B. Valores das análises às GOP dos 13 municípios	88
Anexo C. Valores das análises às GOP dos 13 municípios: RP, EMP, EU e ND	89

Índice de Quadros

Quadro 1. Capital Territorial, como descrito em Camagni e Capello (2013)	12
Quadro 2. Determinantes dos resultados eleitorais em autárquicas	36
Quadro 3. O retorno eleitoral dos investimentos, por grau de visibilidade	37
Quadro 4. Média da percentagem de votos atribuída a cada grau de visibilidade.....	37
Quadro 5. A relevância política dos investimentos públicos, por grau de materialidade	38
Quadro 6. Proporção do total das GOP alocada a cada grau de visibilidade.....	38
Quadro 7. Proporção de Receita Própria alocada a cada grau de visibilidade.....	39
Quadro 8. Proporção de Empréstimo alocada a cada grau de visibilidade	39
Quadro 9. Proporção de financiamento europeu alocada a cada grau de visibilidade	40
Quadro 10. Proporção de financiamento ND alocada a cada grau de visibilidade	40
Quadro 11. Proporção de investimento alocado às PPI e às AMR	41
Quadro 12. A importância dos investimentos públicos, pelo grau de materialidade	41
Quadro 13. A importância dos investimentos públicos, pelo grau de visibilidade.....	42
Quadro 14. A pressão eleitoral sentida pelos autarcas	42
Quadro 15. Atributos de uma candidatura autárquica mais valorizados pelos eleitores	43
Quadro 16. Os investimentos municipais mais valorizados pelos eleitores	44
Quadro 17. Os investimentos municipais mais valorizados, na perspetiva dos autarcas	44
Quadro 18. Média da percentagem de votos atribuída a candidato eleitoral	45
Quadro 19. As respostas às entrevistas e às análises, discriminadas por concelho	45
Quadro 20. As respostas aos inquéritos, discriminadas por concelho	46
Quadro 21. Hipóteses verificadas por concelhos	47

Glossário de Siglas

C – Município da Covilhã
CB – Município de Castelo Branco
F – Município do Fundão
FZ – Município de Ferreira do Zêzere
G – Município de Góis
GD – Município da Guarda
IN – Município de Idanha-a-Nova
M – Município de Manteigas
O - Município de Oleiros
PG – Município de Pedrogão Grande
S – Município da Sertã
VR – Município de Vila de Rei
VVR – Município de Vila Velha de Rodão

Capítulo 2

I&D – Investigação e Desenvolvimento
OCDE - Organização para a Cooperação Económica e Desenvolvimento
SI – Sistema de Inovação

Capítulos 4 e 5

AMR – Atividades Mais Relevantes
EMPR – Empréstimo
GOP – Grandes Opções de Plano
IPSS – Instituições Particulares de Solidariedade Social
ND – Não Definido
PRODER – Programa de Desenvolvimento Rural
PPI – Plano Plurianual de Investimentos
RP – Receita Própria
UE – União Europeia

1. INTRODUÇÃO

Está difundida no imaginário popular português a ideia de que as autarquias gerem os investimentos públicos de acordo com uma agenda submetida às suas estratégias eleitorais. A ideia será que, se uma autarquia inaugurar obras públicas facilmente observáveis pelo eleitorado, então, os eleitores terão uma ideia clara do trabalho desenvolvido pela autarquia no dia das eleições.

Esta ideia popular tem algum fundamento. Segundo Eslava (2005), as descrições de aumento das despesas públicas em anos de eleição são comuns, e os eleitores parecem esperar “*projetos populares de despesa*” quando as eleições estão iminentes. Em Rogoff (1990) descreve-se uma coincidência entre ciclos económicos de despesa pública e as datas de eleições, onde executivos desviam o seu foco para projetos com uma “*significativa visibilidade imediata*”. Veiga e Veiga (2017b) concluem que as autarquias portuguesas tendem a aumentar as suas despesas em “*items muito visíveis ao eleitorado*” em períodos pré-eleitorais, como por exemplo ruas, estradas rurais ou viadutos. Os referidos estudos concluem que esta estratégia política tem retorno eleitoral, ou seja, que os eleitores tendem a reagir positivamente a este tipo de investimentos.

Eslava (2005) escreve que o debate sobre a existência, a dimensão e as características desta manipulação eleitoral de despesa ainda está pouco esclarecido. Há pouca discussão sobre o efeito que a manipulação de despesa para benefício de estratégias eleitorais tem nos próprios resultados eleitorais, e, sobretudo, sobre o efeito que tem no desenvolvimento económico. Para Portugal, importa perceber se as estratégias políticas dos autarcas, aliada aos moldes da competição política nas eleições municipais portuguesas, podem representar um obstáculo ao desenvolvimento económico dos municípios.

As ruas, estradas rurais e restantes despesas muito visíveis são importantes numa estratégia eficiente de desenvolvimento económico. O investimento em “*capital físico*” tende a aumentar a produtividade das regiões, sobretudo em etapas iniciais do desenvolvimento (Rodríguez-Pose e Ganau, 2022), mas, como será descrito neste trabalho, não é o único tipo de capital que uma região necessita para se desenvolver.

Ao longo das últimas décadas, as principais formas de capital descritas na economia neoclássica, como, por exemplo, a disponibilidade de capital físico, foram perdendo importância na capacidade produtiva de uma região, e todos os sectores económicos baseiam, cada vez mais, as suas produções em recursos como a informação, o conhecimento ou a tecnologia. Morgan (1997) escreve que o “*conhecimento é o recurso estratégico mais importante do capitalismo moderno*”. No entanto, a informação, o conhecimento e a tecnologia não são recursos imutáveis, mas sim

adaptáveis e em constante evolução e desenvolvimento, ou seja, para se manterem como fator de dinamismo e de inovação das economias, precisam de renovação e acrescentos constantes (Morgan, 1997). A capacidade de absorver e acrescentar conhecimento é um fator de competitividade dos atores e dos sistemas produtivos de um território (Rodríguez Pose, 2013), e a resiliência económica dos municípios depende da capacidade dos governos de coordenar atores e de perceber de onde vêm as externalidades de informação e conhecimento (Rodrik, 2007, p.112).

Contudo, a implementação de estratégias eficientes de desenvolvimento económico depende, por sua vez, da capacidade dos executivos autárquicos de vencer eleições. É muito difícil implementar uma estratégia de desenvolvimento municipal resiliente no período de um mandato de 4 anos, e, como sugere Armstrong (2021), a necessidade de obter créditos eleitorais a curto prazo pode interferir com os objetivos a longo prazo das estratégias industriais. Se o capital físico, como descrito atrás, tem, tendencialmente, mais retorno eleitoral, então a preferência por este tipo de capital pode ser utilizada pelos executivos municipais como estratégia eleitoral 'disfarçada' de estratégia de desenvolvimento.

Isto pode tornar-se um problema para os municípios, porque as estratégias de desenvolvimento que se baseiam numa preferência contínua e sustentada por investimentos em capital físico vão-se tornando progressivamente menos eficientes no seu impacto económico. O principal objetivo desta dissertação é perceber se o sistema eleitoral das autárquicas influencia as prioridades políticas dos executivos, prejudicando a implementação de estratégias eficazes de desenvolvimento económico por parte dos executivos municipais.

Para abordar esta problemática é necessário perceber: **primeiro**, se, no entendimento dos executivos municipais, os investimentos mais visíveis aos eleitores têm um maior retorno eleitoral, ou seja, se são um instrumento para aumentar a probabilidade de vencer eleições; **segundo**, se existe uma preferência clara dos executivos municipais por investimentos com um maior grau de visibilidade; **terceiro**, se os executivos municipais consideram que o impacto económico dos investimentos municipais depende do seu grau de visibilidade, ou seja, se os autarcas preferem investimentos visíveis por acreditarem que têm um maior impacto económico; **quarto**, se existe uma preferência clara dos eleitores por investimentos com um maior grau de visibilidade, ou se existe uma pressão eleitoral para preferir este tipo de investimentos.

Daqui, nasce a pergunta de partida:

Será que o sistema eleitoral das autárquicas é, atualmente, um obstáculo ao desenvolvimento económico dos municípios portugueses?

Para responder à questão de partida selecionou-se um caso de estudo com 13 municípios portugueses, e realizaram-se entrevistas aos executivos incumbentes, analisaram-se despesas públicas municipais, e aplicaram-se inquéritos aos eleitores dos respetivos concelhos. A dissertação está organizada da seguinte forma: no primeiro capítulo, revê-se alguma bibliografia sobre a manipulação de despesas municipal, e sobre a respetiva dimensão, funcionamento e eficácia eleitoral; no segundo capítulo, revê-se alguma bibliografia sobre estratégias eficazes de desenvolvimento territorial, e sobre as áreas onde os territórios têm maior carência de investimento; no terceiro capítulo, apresenta-se a Metodologia e os resultados obtidos; no quarto capítulo discutem-se os resultados e algumas condicionantes relevantes para este trabalho; no quinto capítulo apresentam-se as conclusões e discutem-se algumas hipóteses para o futuro.

2. A MANIPULAÇÃO DE DESPESA PÚBLICA PARA FINS ELEITORAIS

2.1 Informação, racionalidade e eleições

O objetivo deste capítulo é a compreensão teórica do funcionamento das manipulações de despesa pública como estratégia eleitoral dos governos municipais. Interessa perceber onde é que as estratégias eleitorais nascem, como é que funcionam, e como é que são mais eficazes. Para isso utilizaram-se várias referências internacionais e algumas nacionais.

Existe alguma bibliografia que descreve ciclos de maior despesa pública coincidentes com os períodos de eleições, e uma preferência por investimentos mais visíveis ao eleitorado dentro desses ciclos: Aidt et al. (2011), Veiga e Veiga (2007a) e Veiga e Veiga (2007b) são três exemplos que utilizam os municípios portugueses como caso de estudo.

Os eleitores preferem determinados tipos de despesa pública. Quando informados, os governos incumbentes podem optar por investimentos públicos de acordo com estas preferências, convencendo os eleitores de que partilham as mesmas prioridades, e aumentando a sua probabilidade de reeleição (Drazen e Eslava, 2010; Eslava, 2005). Eslava (2005) escreve que “*o efeito das eleições nas dinâmicas de despesas governamentais está intimamente ligado com as preferências do eleitorado*”. Assim, a estratégia eficaz para um político incumbente conseguir uma reeleição será aumentar as despesas em 'bens' preferidos pelo seu eleitorado, e contrair as restantes

despesas. De igual forma, os candidatos podem apresentar programas eleitorais que sinalizem as preferências do eleitorado para aumentar a probabilidade de vencer as eleições.

Veiga e Veiga (2007b) escrevem que *“à medida que a democracia portuguesa vai amadurecendo, os políticos foram aprendendo a tirar proveito das instituições eleitorais, e (...) nenhuma medida significativa foi implementada para aumentar a transparência das despesas dos governos locais”* (Veiga e Veiga, 2007b). Aidt *et al.* (2011), sugerem que a “magnitude” dos ciclos de despesa tende a aumentar quanto maior for a percentagem de eleitores “pouco informados” no eleitorado.

Esta assimetria de informação com os eleitores é o que permite aos governos influenciarem estrategicamente os resultados eleitorais (Veiga e Veiga, 2005), determinando o tipo de políticas e de despesas escolhidas, e as alturas do mandato em que são postas em prática (Benito *et al.*, 2022). Mesmo que o eleitor conheça o incentivo de manipular despesas públicas, não está tão informado sobre as despesas públicas ou sobre as preferências políticas do próprio eleitorado, como estão os governos.

Por outro lado, as medidas de política económica demoram tempo a surtir efeito, e, frequentemente, a sua avaliação prática só pode ser feita depois da data das próximas eleições. Isto cria mais uma assimetria de informação, sobre a ‘capacidade política’ do governo incumbente (McKenzie e Kneebone, 2001), porque os eleitores têm de fazer uma avaliação do trabalho do governo sem resultados muito concretos. Como escreve Rogoff (1990), *“qualquer político incumbente quer convencer os seus eleitores de que está a fazer um trabalho eficiente enquanto ativo no governo”*. Assim, a reforma das despesas públicas pode servir para assinalar a ‘competência’ do governo incumbente ao eleitorado (Drazen e Eslava, 2010), preferindo despesas que o eleitorado possa observar mais facilmente (Rogoff, 1990). Para os municípios portugueses há descrições deste comportamento: Veiga e Veiga (2007a) e Veiga e Veiga (2005) sugerem que os governos incumbentes aumentam as despesas públicas que permitem sinalizar uma maior competência ao eleitorado.

No entanto, como escrevem Veiga e Veiga (2007a), *“a ideia de que os eleitores são ludibriados da mesma forma repetidamente nas eleições parece especialmente improvável”*. Tendo em conta que existe uma literatura extensa sobre estes ciclos eleitorais de despesa pública (Balaguer-Coll *et al.*, 2015; Veiga e Veiga, 2005), e é uma ideia popular na sociedade portuguesa, porque é que os eleitores se dispõem a recompensar este tipo de manipulação da despesa pública? Ou, como escreve Rogoff (1990), *“porque é que um eleitor racional permite que as suas expectativas sobre o desempenho do governo sejam influenciadas por “traquinices” pré-eleitorais”*.

Tal como os governos incumbentes podem beneficiar as suas estratégias eleitorais em detrimento das estratégias eficientes de desenvolvimento, também os eleitores podem proteger eleitoralmente os seus interesses pessoais. O sucesso eleitoral de um político depende também da sua capacidade de cativar os interesses particulares de uma parte dos seus eleitores (Napierała e Napierała, 2022). É possível que os eleitores recompensem racionalmente e informadamente este tipo de manipulação da despesa pública, se sentirem que essas despesas públicas 'direcionadas', estão a ser escolhidas para seu proveito (Eslava, 2005). Coroado et al., no estudo “Ética e Integridade Política” (2022, p.33-38), descrevem que se um político manifestamente corrupto apresentar “obra feita” em prol da comunidade, pode não ser penalizado eleitoralmente por isso. Como escreveu Eslava (2005), “*até algumas contradições nas despesas do governo antes das eleições podem ser consistentes com os incentivos eleitorais, se forem a preferência do eleitorado*”. Em suma, as despesas que o eleitorado observa mais facilmente têm uma dupla dimensão: sinalizar a competência do governo e sinalizar preferências ao eleitorado.

2.2 Quais são as despesas mais facilmente observáveis pelo eleitorado?

As descrições de despesas mais observáveis pelo eleitorado são comuns: para os municípios colombianos, Drazen e Eslava (2010) descrevem que os governos tendem a aumentar os investimentos em infraestruturas, como a construção de estradas, escolas ou estações de tratamento de águas, e a contrair outro tipo de investimentos “menos visíveis”. Já Eslava (2005) determina que os governos tendem a aumentar as despesas “*no desenvolvimento de projetos de infraestruturas*”. No entanto, esta preferência está longe de ser um fenómeno exclusivo da Colômbia. McKenzie e Kneebone (2001), para as províncias canadianas, descrevem uma tendência de aumentar, em anos de eleição, o investimento em infraestruturas como estradas, escolas, transportes, ou *rinks* de hóquei no gelo. Benito et al. (2022), para os municípios espanhóis, descrevem que os políticos incumbentes utilizam como ferramenta as despesas públicas “*mais valorizadas pelos cidadãos*”, como investimentos em infraestruturas. A mesma preferência é descrita para os municípios portugueses: Veiga e Veiga (2005), Veiga e Veiga (2007a), e Veiga e Veiga (2007b) concluem que, em anos de eleição (ou, por vezes, no ano antes), os governos locais aumentam investimentos em categorias que incluem a construção de infraestruturas desportivas, recreacionais ou escolares, equipamento social, viadutos, arruamentos, estradas rurais, entre outros. Percebemos, por esta descrição, que a preferência dos executivos por despesas em infraestruturas e outras obras públicas é um fenómeno transversal a vários países e municípios dentro dos países.

Existem várias razões para os governos locais tentarem sinalizar a sua 'competência' ou as suas 'preferências' ao eleitorado através da construção de infraestruturas públicas. Por exemplo, a construção de infraestruturas públicas implica novos contratos públicos, serviços e empregos, que têm impactos diretos (mesmo que temporários) no rendimento dos eleitores, criando uma relação de providência com o governo local. Não obstante, o motivo mais referido na literatura académica é a visibilidade que este tipo de investimentos tem. Como argumentam McKenzie e Kneebone (2001), os investimentos públicos do tipo “*tijolo e argamassa*” são mais visíveis, e, portanto, enviam um “sinal” mais forte ao eleitorado. McKenzie e Kneebone (2001) concluem, para as províncias canadianas, que as categorias que sofrem um aumento de despesa em anos de eleição estão classificadas como “altamente visíveis”, enquanto várias categorias classificadas como “menos visíveis” sofrem contrações de despesa no mesmo período. Chorateas *et al.* (2016) sugerem, para os municípios gregos, que os governos locais tendem a aumentar os investimentos públicos em “componentes altamente visíveis”. Também Rogoff (1990) apresenta um modelo de manipulação das despesas públicas onde os governos incumbentes favorecem as despesas em “bens públicos visíveis”. Para os municípios portugueses, Veiga e Veiga (2007a) descrevem que os ciclos eleitorais de despesa pública estão mais associados a investimentos públicos “*em categorias altamente visíveis pelo eleitorado*”. Nas palavras de Balaguer-Coll *et al.* (2015), “*a visibilidade imediata é normalmente a principal explicação nos estudos que encontram um aumento de despesas públicas na corrida às eleições*”.

No entanto, McKenzie e Kneebone (2001) descrevem uma exceção nesta tendência: nos seus modelos, a categoria “Saúde”, que é descrita como um tipo de investimento muito “visível” e com benefícios diretos para o eleitorado e acaba por sofrer uma contração de despesa em anos eleitorais – segundo os autores, como é uma responsabilidade partilhada entre o governo provincial e o governo federal, não é claramente identificada pelo eleitorado como resultado da ação do governo provincial, e, portanto, pode não ser tão recompensada eleitoralmente. Por outro lado, as conclusões de Chorateas *et al.* (2016) indicam que o aumento das despesas públicas “visíveis” não têm nenhuma recompensa eleitoral de referência, porém que o aumento das transferências diretas de rendimento (como subsídios) têm um efeito positivo na probabilidade de reeleição.

Estas duas exceções indicam que a visibilidade dos investimentos públicos não diz respeito apenas à sua materialidade. A potencial “*atribuição de responsabilidade*” (McKenzie e Kneebone, 2001) dos investimentos – por outras palavras, a capacidade de criar uma perceção nítida nos eleitores de quem é a ‘autoria’ dos investimentos – parece ser uma condição necessária para os executivos conseguirem sinalizar 'competências' ou 'preferências' ao eleitorado. Por outro lado,

investimentos como transferências diretas de rendimentos, são facilmente observáveis pelos eleitores, quer por serem quantificáveis, quer por serem ‘direcionadas’.

Isto deixa a pergunta: será que os investimentos feitos pela União Europeia, que estruturam uma parte grande do desenvolvimento económico dos municípios portugueses, ‘dão’ votos? A única resposta a esta pergunta encontrada na evidência disponível está em Banaszewska, M & Bischoff, I (2016, como citado em Napierała e Napierała, 2022) sobre os efeitos dos fundos europeus na política económica polaca, cujas conclusões sugerem que os fundos da União Europeia a cargo dos municípios polacos são, sobretudo, utilizados para apoiar projetos municipais “visíveis” ao eleitorado, e que, apesar disso, esses investimentos com um cunho europeu não são tão recompensados eleitoralmente - estando, assim, de acordo com as conclusões sobre as províncias canadianas sobre a atribuição de responsabilidades.

2.3 O investimento visível recompensa?

Importa perceber se as despesas públicas mais “visíveis” são recompensadas eleitoralmente, para perceber se esta manipulação da despesa pública é feita em benefício de estratégias eleitorais - partindo do raciocínio de que, se as despesas públicas visíveis não forem recompensadas eleitoralmente, então a manipulação de despesa pública será feita por motivos alheios aos resultados eleitorais.

Para os municípios polacos, Napierała e Napierała (2022) concluem que os eleitores “podem ser mais facilmente atraídos (...) por investimentos públicos em infraestrutura”. Para os municípios colombianos, Eslava (2005) conclui que o aumento de despesas em bens de capital contribui para uma maior percentagem de votos, e Drazen e Eslava (2010) concluem que os eleitores recompensam eleitoralmente as despesas públicas em infraestruturas, como estradas, centros de tratamento de água ou de produção de energia. Para os municípios espanhóis, os resultados de Balaguer-Coll *et al.* (2015) demonstram que o aumento em despesas em bens de capital ao longo do mandato aumentam a probabilidade de reeleição de um governo, e que este impacto é maior em períodos pré-eleitorais. Para os municípios portugueses, Aidt *et al.* (2011), Veiga e Veiga (2007a) e Veiga e Veiga (2007b) chegam a conclusões semelhantes, onde as categorias “*muito visíveis*”, como, por exemplo, infraestruturas públicas como “*viadutos*”, “*arruamentos*” e “*estradas rurais*” (alguns dos exemplos comuns aos três estudos), são as despesas que trazem maior recompensa eleitoral, quer em anos de eleição, quer no ano anterior.

Chorateas *et al.* (2016), para os municípios gregos, descrevem modelos onde o aumento no total de despesas públicas é recompensado eleitoralmente, mas onde os investimentos públicos “visíveis” não demonstram nenhum efeito particular – porém, atribuem estes resultados à “*falta de*

transparência que se faz sentir nas políticas orçamentais dos municípios gregos”. O exemplo anterior é a única descrição na bibliografia utilizada onde as despesas públicas mais visíveis não têm o efeito pretendido. Contrapondo com as sugestões no sentido contrário, mais conclusivas, podemos aferir que a preferência por despesas públicas visíveis aumenta a probabilidade de reeleição de um governo municipal. Concluindo, as despesas públicas visíveis são uma ferramenta de manipulação eleitoral, e, por consequência, a preferência por este tipo de despesa pode ser utilizada em benefício de estratégias eleitorais por parte dos executivos municipais.

2.4 Qual é o efeito desta manipulação na economia dos municípios?

Veiga e Veiga (2005) escrevem que *“o 'eleitoralismo' dos autarcas faz com que aqueles se afastem do seu potencial. Ou seja, melhores resultados seriam obtidos se os autarcas seguissem uma estratégia de longo prazo, por exemplo, escolhendo o timing dos investimentos em função do retorno económico e social dos mesmos, e não em função do ciclo eleitoral. (...) embora os acréscimos nas despesas em anos de eleições aumentem o rendimento e o emprego, melhorando nesses anos o bem-estar das populações, maior utilidade e bem-estar seriam obtidos se, para o mesmo nível médio de despesas, estas fossem mais estáveis ao longo do tempo*”. Como descrito, a preferência por despesas públicas mais visíveis pode ter um efeito prejudicial na economia dos municípios. Assim, no próximo capítulo, irá ser aprofundado o impacto económico que o investimento em infraestruturas e outras despesas públicas visíveis podem ter no desenvolvimento económico dos municípios.

3. A IMPORTÂNCIA DOS VÁRIOS TIPOS DE CAPITAL TERRITORIAL

No capítulo anterior sugeriu-se que existem várias dimensões de visibilidade dos investimentos públicos, e que a mais referida é a dimensão da materialidade. Assim, estrutura deste capítulo está discriminada por grau de materialidade, baseando-se nas noções de Capital Territorial descritas em Camagni e Capello (2013). Assim, este capítulo tenta perceber, à luz da bibliografia, a importância no desenvolvimento económico dos territórios, primeiro, dos bens públicos materiais, segundo, dos bens públicos “mistos” e, terceiro, dos bens públicos imateriais.

3.1 A Importância do Capital Material

Os bens públicos materiais estão na base do desenvolvimento económico regional. Kessides (1993), Lewis (1998) e Cutanda e Paricio (1993) descrevem um impacto relevante e positivo das infraestruturas públicas municipais no desenvolvimento económico, quer a nível nacional, quer a nível local. Este impacto funciona também no sentido inverso: não só as infraestruturas públicas têm um impacto positivo no desenvolvimento económico dos municípios, como o desenvolvimento económico tem um impacto positivo na procura e, por consequência, na disponibilidade de infraestruturas públicas na região (Lewis, 1998; Cutanda e Paricio, 1993). Assim, as regiões economicamente mais desenvolvidas tendem a ter mais e melhores infraestruturas públicas, e as regiões menos desenvolvidas seguem a tendência oposta (Cutanda e Paricio, 1993).

Este tipo de capital público é comumente tratado como um “*fator gratuito de produção*” (Lewis, 1998; Kessides, 1993). Lewis (1998) descreve as infraestruturas públicas como um ator económico que melhora a eficácia do aproveitamento dos recursos, capaz de estimular a produção, e de servir de incentivo à importação e permanência de capital humano – que, por sua vez, resulta na presença de trabalhadores mais qualificados, empreendedores e criativos. Um livro publicado pelo World Bank (Kessides, 1993), que cruza várias dezenas de estudos académicos formais com casos experimentais mais informais, conclui que os principais impactos das infraestruturas públicas 'visíveis' no desenvolvimento económico serão:

- A redução dos custos de produção: o capital coletivo tem um impacto positivo em fatores como custos e qualidade dos serviços de fornecimento, custos de emprego (como deslocações ou comunicações), custos de distribuição, entre outros, que, por sua vez, aumentam os lucros das empresas, os rendimentos dos trabalhadores e a quantidade de empregos disponíveis;
- O acesso à tecnologia e à inovação: as infraestruturas públicas têm um impacto positivo no desenvolvimento das empresas, dos trabalhadores e dos produtos, facilitando o acesso à informação, a comunicação entre empresas, ou entre empresas e consumidores, ou os processos de inovação, permitindo o acesso a novos produtos, novos empregos, novas tecnologias, novos sistemas de produção, novos mercados.

O investimento em “capital físico” tende a aumentar a produtividade, sobretudo em regiões menos desenvolvidas (Rodríguez-Pose e Ganau, 2022). Em Kessides (1993), é referido também um estudo que sugere que as infraestruturas públicas têm um impacto sobre o retorno dos investimentos privados, ou seja, que só criam retorno económico quando há capacidade produtiva suficiente nas indústrias ou outros investimentos privados, porque os “*investimentos em infraestruturas públicas não conseguem potencial económico, apenas desenvolvê-lo*”. Resumindo,

se estas infraestruturas públicas não existirem, não forem bem distribuídas, ou não prestarem bons serviços, tem-se um fator de atraso no desenvolvimento económico das regiões.

Não ter boas infraestruturas é um fator de atraso no desenvolvimento, mas ter más infraestruturas, infraestruturas mal-adaptadas ou mal distribuídas também podem ser um fator de atraso. Por exemplo, criar bons acessos numa região economicamente mais frágil, facilita residualmente o acesso dos atores regionais a outras economias mais fortes, mas facilita substancialmente o acesso de atores de grande dimensão às economias mais frágeis, deixando-as ainda mais desprotegidas. Se existir uma autoestrada entre uma aldeia pequena e Lisboa, dificilmente a mercearia local tentará expandir-se para a capital, contudo facilmente as grandes empresas sediadas em Lisboa passam a controlar o fornecimento de mercadorias nessa aldeia, com preços e produtos bastante mais competitivos. Capello (2016), num artigo sobre as políticas industriais do *Mezzogiorno* italiano, sugere que as infraestruturas de acesso permitiram a invasão de bens externos aos mercados frágeis do sul de Itália, destruindo empregos, e restando o 'espírito empreendedor' da região - tornou-se mais fácil e mais barato importar produtos do que os produzir.

No entanto, o impacto dos bens materiais públicos no desenvolvimento económico depende da quantidade, tipo e qualidade dos bens materiais privados que existem. Uma autoestrada pública de excelência terá um impacto reduzido no desenvolvimento de uma região, se poucas pessoas tiverem carro. Assim, o mesmo investimento público tem impactos diferentes em regiões diferentes, porque se confronta com tecidos de capital privado ou capital humano muito distintos. Um estudo, focado nas disparidades económicas regionais de Espanha, identifica que as infraestruturas públicas têm impactos particulares nas diferentes regiões, porque numas regiões favorecem mais o crescimento económico, noutras o bem-estar social, e por aí fora (Cutanda e Paricio, 1993). Os autores sugerem ainda que o grau de impacto das infraestruturas públicas na economia das regiões está relacionado com o desenvolvimento económico dessas regiões, e que a eficiência na distribuição de recursos pelo espaço depende deste cuidado.

3.2 Estratégias políticas de desenvolvimento

Rodriguez-Pose (2013) refere que as estratégias de desenvolvimento regional têm estado demasiado presas a soluções homogéneas, e reitera que é fundamental que as estratégias desenhadas tenham uma escala nacional ou supranacional, que dê escala às economias, e, ao mesmo tempo, que tenham flexibilidade suficiente para se adaptar aos contextos próprios de cada região. O “*Regional Outlook*” da OCDE (Rodríguez-Pose e McCann, 2011) sugere que a estratégia mais eficiente para o crescimento económico regional é a que aproveitar as especificidades das regiões, sincronizando o acesso a infraestruturas com estratégias *place-based* de educação, de inovação e

de desenvolvimento empresarial. Ou seja, mais do que um contexto regional, a estratégia de desenvolvimento regional tem de pertencer a uma estratégia maior do que investimentos individuais e isolados, como tem acontecido recorrentemente com os investimentos em infraestruturas públicas. Perucca (2014) defende que intervenções públicas que não estejam integradas numa estratégia industrial maior, servindo apenas alguns “resultados políticos de curto-prazo”, têm um impacto muito limitado. Por exemplo, para uma infraestrutura de transporte e acessibilidade ter um efeito positivo no crescimento económico regional, é necessário que esteja coordenada com estratégias de reforço do empreendedorismo e do capital humano, para que a economia local tenha alguma robustez quando for integrada em mercados mais competitivos e globalizados. As infraestruturas públicas vão continuar a ter um papel estrutural no desenvolvimento regional, mas integradas numa estratégia maior, e não como ação individual.

3.3 Capital Territorial

Roberto Camagni e Roberta Capello desenvolveram um conceito que simplifica esta ideia: o Capital Territorial. Esta definição engloba vários tipos de recursos regionais - naturais, humanos, sociais, cognitivos, entre outros - que fazem parte do potencial competitivo de um território (Camagni e Capello, 2013). Existem vários tipos de capital regional há muito identificados nos estudos de desenvolvimento, no entanto o respetivo impacto económico costuma ser estudado em separado, e a dimensão relacional entre estes recursos tem sido descurada (Perucca, 2014). O potencial da definição de Capital Territorial está na dimensão relacional que cria entre os vários tipos de capital de um território.

Em Camagni e Capello (2013), a definição de Capital Territorial tem duas dimensões, que distinguem os diferentes tipos de capital: (1) uma dimensão de “rivalidade”, onde o capital se distingue entre bens rivais, não-rivais e intermédios (*club goods*); (2) uma dimensão de materialidade, onde o capital se distingue entre bens materiais ou 'visíveis', imateriais ou 'invisíveis', e mistos (*mixed goods*).

Este capítulo vai-se focar na segunda dimensão, que distingue o capital de um território pelo seu grau de materialidade.

Quadro 1. Capital Territorial, como descrito em Camagni e Capello (2013)

<p>Bens com muita rivalidade (privados)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Capital físico privado • Externalidades pecuniárias (tangíveis) • Bens de ‘portagem’ 	<ul style="list-style-type: none"> • Capital de relações privadas (ligações externas de empresas; transferências de resultados de I&D) • <i>Spin-offs</i> universitários 	<ul style="list-style-type: none"> • Capital humano (empreendedorismo; criatividade; conhecimento privado) • Externalidades pecuniárias (intangíveis)
<p>Bens de rivalidade mista (bens públicos “impuros”)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Redes de proprietários • Bens coletivos (paisagem; património cultural) 	<ul style="list-style-type: none"> • Redes de cooperação (alianças estratégicas de I&D e de conhecimento; parcerias público-privadas em serviços) • Governança territorial 	<ul style="list-style-type: none"> • Capital relacional (associativismo) (capacidade de cooperação; capacidade de agir coletivamente; competências coletivas)
<p>Bens com pouca rivalidade (bens públicos)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos naturais • Recursos culturais • Infraestruturas públicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Economias de aglomeração • Ferramentas de absorção de conhecimento • Agências de tradução e difusão de I&D 	<ul style="list-style-type: none"> • Capital social (civismo) (instituições; modelos comportamentais e valores; confiança e reputação)
<p>Bens Tangíveis¹ (mais visíveis)</p>		<p>Bens Mistos² (entre tangível e intangível)</p>	<p>Bens Intangíveis³ (mais invisíveis)</p>

¹ Os bens materiais ou ‘tangíveis’ incluem, por exemplo, as infraestruturas públicas (como estradas, redes de energia e outros bens públicos), os recursos naturais (como florestas, clima, e outras condicionantes naturais), os recursos culturais (como edifícios históricos ou paisagens identitárias), ou ainda os recursos privados dessa região (casas, carros, escolas privadas, restaurantes, etc.)

² Os bens “mistos” incluem, por exemplo, as economias de aglomeração (clusters industriais, *innovative milieux*, etc.), a produção, difusão e absorção de conhecimento teórico-científico (sistemas de inovação, parcerias universidade-privados, etc.) ou as estratégias políticas sobre os recursos naturais, culturais e humanos.

³ Os recursos ‘intangíveis’ incluem, por exemplo, o capital social (instituições sociais, capital de confiança entre pessoas, valores culturais, etc.), o capital humano (qualificação dos cidadãos, quantidade de conhecimento tácito existente, cultura de empreendedorismo, etc.), ou o capital relacional (quantidade de relações entre atores, capacidade organizativa, etc.)

3.4 A Importância do Capital “Misto”

Atrás descreveu-se como é que os investimentos públicos materiais se ajustam a uma estratégia eficiente de desenvolvimento económicos, e, agora, é necessário perceber qual é a importância dos restantes tipos de investimentos públicos nessa estratégia. Nos próximos subcapítulos tenta-se descrever dinâmicas de desenvolvimento social e económico, como é que o capital não-material se relaciona com estas dinâmicas, e qual é a responsabilidade dos governos neste processo.

3.4.1 A escala em economia

A escala é fundamental em economia porque permite reduzir os custos de produção, aceder a novos serviços e mercados, e especializar progressivamente as tarefas. Por exemplo, uma indústria cumpre sensivelmente as mesmas etapas de produção, quer produza um *item*, quer produza mil, e, portanto, no segundo caso os custos fixos de cada etapa de produção são distribuídos por mais *items*, reduzindo o custo de produção de cada um. Por outro lado, a escala de uma indústria torna rentável novos serviços, mercados, *inputs*, entre outras coisas, permitindo aumentar a especialização dentro dessa indústria. Também os investimentos públicos complementares às atividades do sector privado se tornam, por sua vez, mais rentáveis e mais especializados. Por exemplo, quantos mais camiões de transporte utilizarem uma autoestrada, mais rentável será essa autoestrada como investimento público, e quanto maior forem as indústrias, mais rentáveis serão serviços públicos especializados como agências de regulação ou gabinetes técnicos. Esta rentabilização representa novos serviços, em maior quantidade, e com melhor qualidade.

A escala em economia pode ser conseguida porque alguns atores conseguem essa escala individualmente, ou porque vários atores mais pequenos se aglomeram e se aproximam nos seus objetivos e necessidades. Porter (2003) escreve que as indústrias, mesmo quando não competem diretamente, partilham necessidades, oportunidades e obstáculos, tornando-se mais “facilmente complementares entre si”. A aglomeração de indústrias permite às empresas encomendarem *inputs* ou distribuírem produtos em conjunto, reduzindo custos e aumentando os seus retornos (Boschma e Frenken, 2006), e permite aceder a novos serviços e outros *inputs* mais especializados, que não seriam rentáveis de outra forma: nova maquinaria industrial, fornecedores e serviços mais especializados, empregos no sector financeiro, ou indústrias em áreas complementares, entre vários outros exemplos, só têm rentabilidade - ou sustentabilidade - se existir procura suficiente (Porter, 2003). A aglomeração de atores estimula a cooperação, mas também a competição. Porter (2003) descreve que a proximidade social dos atores permite às empresas de uma região compararem-se constantemente nas respetivas *performances* internas (funcionamento de empresa), mas também

externas. Como torna mais fácil medir parâmetros competitivos, a proximidade pode aumentar a disposição para melhorar e inovar, aumentando a competitividade regional.

As economias com maior capital de relações entre os seus atores são mais eficientes nos seus processos de difusão. Os *spill-overs* de conhecimento e de informação baseiam-se em interações “frequentes, repetidas e sustentadas” dentro das comunidades (Porter, 2003), ou seja, a aglomeração torna-se numa “externalidade positiva”, que promove essa troca (Harfst *et al.*, 2020). Rodriguez-Pose (2013) descreve o exemplo de algumas regiões italianas, onde o contexto das instituições sociais permitiu que simples aglomerações de PME's se transformassem em redes densas de externalidades no “coração de atividades económicas competitivas”.

3.4.2 A difusão de conhecimento

O acesso dos atores económicos à informação e ao conhecimento é um dos principais determinantes da capacidade inovativa e da qualidade dos sistemas de inovação dessa região (Harfst *et al.*, 2020; Vazquez-Barquero e Rodríguez-Cohard, 2018). Assim, a capacidade de uma região de difundir conhecimento e informação torna-se essencial ao seu desenvolvimento económico: facilita a importação de conhecimento e inovações exteriores para as indústrias locais, transformando velhas vantagens comparativas em novos fatores de competição (Vazquez-Barquero e Rodríguez-Cohard, 2018), facilita a transferência de indústrias já bem estabelecidas nos mercados internacionais, que podem aproveitar melhores condições nessa região (ex. menos custos) (Rodrik, 2007, p.105), e impulsiona, por sua vez, novas inovações e novo conhecimento (Hall, 2006; Fagerberg, 2006). Segundo Hall (2006), sem a respetiva difusão, as inovações acabam por ter pouco impacto social ou económico.

O conhecimento pode ser difundido por processos distintos: através de imitação, *spin-offs*, mobilidade de trabalhadores, redes de colaboração ou de meios sociais (Boschma e Frenken, 2006), e cada um dos processos traz benefícios diferentes. Por exemplo, a difusão por 'imitação' permite que ambos os consumidores e as empresas beneficiem do facto de outras empresas ou consumidores escolherem a mesma tecnologia que eles escolheram - se por um lado comunicam mais facilmente entre si através da mesma tecnologia, por outro lado, quando muitos atores adotam uma tecnologia, aumentam a sua longevidade comercial, e fomentam a criação de uma maior quantidade e variedade de produtos compatíveis com essa tecnologia (aumentando a oferta e baixando o preço) (Hall, 2006). A juntar a isto, quantos mais utilizadores uma tecnologia ou um produto tiver, maior será a diversidade de utilizações práticas e as respetivas 'leituras', ou seja, será uma fonte de inovação por si só (Hall, 2006). Também as inovações e invenções podem facilitar os processos de difusão - por exemplo, através do desenvolvimento da Internet - ou seja, a difusão e a inovação e a invenção

acabam por se complementar mutuamente, fazendo parte de um mesmo processo criativo e evolutivo (Fagerberg, 2006; Hall, 2006). Para Hall (2006), “*a difusão é um dos três pilares onde se apoia a introdução com sucesso de novos produtos, processos e práticas na sociedade, assim como a invenção (nova ideia) e a comercialização/ inovação (aplicação prática da invenção)*”.

A Invenção, a Inovação e a Difusão têm características que as distinguem, por exemplo, em relação ao local onde nascem: enquanto a Invenção pode nascer em diversos locais, das universidades às empresas, a Inovação nasce sobretudo junto de quem adapta as invenções a casos práticos, como indústrias ou hospitais públicos (Fagerberg, 2006). Por isso, alguns autores tratam o processo de inovação como a “comercialização” de uma ideia. Fagerberg (2006) explica que pode existir um hiato temporal entre as invenções e as inovações: Da Vinci, por exemplo, desenhou ideias e invenções, porém carecia dos materiais, técnicas de produção e fontes de energia adequadas para que essas invenções pudessem ser produzidas. A invenção precisa de invenções e inovações complementares, para que possa ser aplicada a um caso prático. Por outras palavras, um produto final não representa uma invenção solitária, mas sim um complexo de invenções e inovações que permitiram a sua produção. Apesar das respetivas características, a Invenção, a Inovação e a Difusão constituem um mesmo processo de introdução na economia de novas ideias e conhecimento, processos e produtos, e estão tão intrincadas nesse processo, que, na maioria dos casos, se torna difícil distinguir uma da outra. Assim, nesta dissertação estas dinâmicas serão tratadas como um processo único, denominado como Inovação.

3.4.3 Inovação: processo e geografia

A Inovação é um processo de acumulação contínua de conhecimento, onde cada 'salto' de conhecimento serve de base para o 'salto' seguinte (Hall, 2006; Boschma, 2005). Estes 'saltos' de conhecimento fazem-se através de um processo sistemático, de interações repetidas e contínuas entre atores com acesso a informação e conhecimento diferentes (Tödtling e Trippel, 2018; Asheim e Gertler, 2006), que constroem novas “combinações” de conhecimento, gerando mais inovações, mais sofisticadas e mais complexas (Boschma, 2005; Fagerberg, 2006; Cesário e Fernandes, 2019; Vazquez-Barquero e Rodríguez-Cohard, 2018). A cooperação entre atores é mais fácil quando as interações entre si são repetitivas, quando os atores se conhecem melhor, e quando os agrupamentos são mais pequenos (North, 1990, p.12). Assim, a capacidade de inovação de uma região depende das redes de coordenação entre vários tipos de atores económicos, nas quais as empresas cooperam e competem ao mesmo tempo (Mazzucato, 2013). Isto cria combinações e domínios que ajudam a esta descoberta (Cesário e Fernandes, 2019), num processo frequentemente definido como *collective learning* (Morgan, 1997; Asheim e Gertler, 2006).

A capacidade de Inovação é um fator de resiliência económica das regiões (Vazquez-Barquero e Rodríguez-Cohard, 2018), capaz de viabilizar significativamente o seu crescimento produtivo (Rodrik, 2007, p.101), tornando-se num dos principais motores de desenvolvimento dos territórios (Lopes e Mota, 2021). As regiões inovativas tendem a ter produções e rendimentos melhores dos que os das regiões menos inovativas (Asheim e Gertler, 2006). Por isso, a qualidade dos processos de inovação é uma referência para explicar os resultados económicos das regiões (Rodríguez-Pose e Ganau, 2022): segundo Lopes e Mota (2021), a competitividade das regiões e dos países é hoje mais calculada através da capacidade de inovação, e menos calculada através de custos de produção. Considerando que a proximidade entre atores económicos fomenta interações mais repetitivas (Boschma, 2005), e que a Inovação depende do potencial de interação intrínseco à economia (Lopes e Mota, 2021), então pode-se deduzir que as dinâmicas de aglomeração e de proximidade têm um impacto considerável na economia. De facto, para Lopes e Mota (2021) as dinâmicas de aglomeração de atores são uma peça central do desenvolvimento territorial, e para Vazquez-Barquero e Rodríguez-Cohard (2018) a aglomeração de atores e o desenvolvimento económico são “duas faces da mesma moeda”.

Este impacto que a proximidade tem na capacidade de Inovação de uma região cria uma relação íntima entre a Inovação e a sua geografia. Esta relação tem três justificações principais: **primeiro**, os estudos tendem a confirmar que as externalidades de conhecimento têm uma ligação geográfica: as empresas próximas de fontes de conhecimento tendem a ter maior capacidade de inovação (Boschma, 2005); **segundo**, quanto maior a distância entre os actores, menor a intensidade destas externalidades de conhecimento (Boschma, 2005); **terceiro**, o contexto social e institucional da região onde estão estabelecidos esses atores é um fator de capacidade de inovação e de competitividade das empresas (Tödtling e Trippl, 2018; Asheim e Gertler, 2006). A juntar a tudo isto, a proximidade serve tanto como mecanismo de competitividade, como de seleção, porque as empresas preferem estabelecer-se em economias onde o nível de aglomeração é maior (Boschma e Frenken, 2006). Curiosamente, muito associados aos processos de Inovação, o desenvolvimento tecnológico e a globalização tornaram as empresas e as indústrias mais ligadas ao espaço e ao lugar, ao contrário de muitas previsões anteriores **Citação Rodríguez Pose**(OECD, 2011, p.204; Asheim e Gertler, 2006). Resumindo aquilo que foi descrito, a Inovação tem uma dimensão geográfica forte, e o sucesso dos processos de Inovação depende, ao mesmo tempo, da heterogeneidade dos atores nas suas funções, no seu conhecimento, na sua informação, e também da sua capacidade de interagir entre si.

3.4.4 Tipos de proximidade

A proximidade geográfica facilita a interação e cooperação dos atores económicos, mas não é, por si só, uma condição suficiente para que essa interação e cooperação ocorram (Boschma, 2005). Existem outros tipos de proximidade, que não estão ligadas ao espaço, através das quais os atores criam redes sociais de partilha de conhecimento e de cooperação. Boschma (2005) descreve cinco dimensões diferentes de proximidade entre atores: (1) Geográfica, (2) Cognitiva, (3) Organizacional, (4) Social e (5) Institucional.

Cognitiva. A adoção de uma nova tecnologia requer um certo nível de capacidades e conhecimento de base, ou caso contrário a tecnologia torna-se demasiado complexa para ser adotada. Se várias pessoas ou empresas tiverem uma capacidade de absorção de inovações e uma base de conhecimento semelhantes, terão facilidade em aprender uns com os outros, tornando-os mais próximos. Esta proximidade cognitiva por um lado torna a difusão mais rápida e eficaz, e por outro permite circular conhecimento e inovações mais complexos, porque as bases de conhecimento vão-se complementando. No entanto, pessoas ou empresas com muita proximidade cognitiva (com capacidades semelhantes de aprendizagem) provavelmente são competidores de mercado, e frequentemente tornam-se relutantes em partilhar conhecimento entre si – geralmente sabem que esse conhecimento vai ser absorvido e interpretado de uma forma semelhante - e, portanto, importa manter alguma heterogeneidade cognitiva nas redes de atores.

Organizacional. O sucesso da Inovação depende muito da capacidade dos atores económicos de coordenar trocas eficazes de conhecimento. Sobretudo em redes maiores de atores, as trocas eficientes baseiam-se muito na proximidade organizacional, com relações mais formais que combatam a incerteza. Por outro lado, as próprias organizações se forem demasiado inflexíveis, ou tiverem poderes e interesses privados demasiado enraizados, podem tornar-se ineficientes.

Social. A familiaridade e a confiança entre os atores económicos afetam o seu grau de interação. Ainda assim, se, por um lado, a proximidade social pode promover os processos de Inovação, por outro, pode prender os atores a relações familiares e bem estabelecidas, prejudicando a variedade e heterogeneidade do conhecimento absorvido.

Institucional. Enquanto a proximidade social existe à escala individual, a proximidade institucional existe na partilha de valores, de códigos sociais, de linguagens, ou seja, numa escala comunitária. A proximidade institucional cria, de certa forma, uma linguagem comum entre os atores, que por sua vez facilita a interação. Demasiada proximidade institucional, porém, pode prender os atores em linguagens partilhadas que lhes turvam a perceção sobre as alternativas institucionais.

3.4.5 Desvantagens da proximidade entre atores

Como vimos, a proximidade, nas suas diferentes dimensões, pode ter um efeito negativo na Inovação. Os atores em rede por vezes constroem uma percepção comum da realidade, ficando presos a processos que podem ser frágeis e pouco eficientes (Fagerberg, 2006). Sem noção das alternativas, os atores podem investir numa técnica ou ideia, e ficarem-lhe presos, por se tornar demasiado caro ou demasiado tarde investir em qualquer coisa diferente. Este tipo de processos denomina-se *lock-in*, e é um obstáculo à Inovação. Resumindo, não interessa às regiões especializarem-se demasiado numa indústria ou sector - “capacidades complementares” entre diferentes sectores são fundamentais para o *collective learning* (Boschma e Frenken, 2006) -, nem promover ligações demasiado estritas entre os atores - a Inovação requer tanto uma 'abertura' dos atores a novas ideias e novos processos, como requer estabilidade organizacional e algum grau de certeza nas suas relações (Boschma, 2005).

Assim, para conseguir promover a capacidade de Inovação de uma região, é importante que estas dinâmicas de aglomeração não sejam deixadas ao acaso. A capacidade de Inovação de uma região depende da sua capacidade de se organizar e de criar objetivos comuns (Mazzucato, 2013; Cesário e Fernandes, 2019; Fagerberg, 2006). Para estimular essa capacidade, é importante criar sistemas organizacionais de Inovação, desenhando modelos de troca e de absorção de conhecimento consistentes, com objetivos claros, interações regulares e flexibilidade para se reestruturarem constantemente. A juntar a isto, os aglomerados industriais nascem dos próprios processos inovativos que promovem, num processo dinâmico e constante (Porter, 2003; Fagerberg, 2006), ou seja, as dinâmicas de Inovação e de aglomeração têm uma relação intrincada e bidirecional entre si, o que torna a sua ‘organização’ ainda mais importante.

3.4.6 Modelos de Inovação: universidades e conhecimento científico

Um dos modelos para descrever processos interativos de Inovação é a conhecida *Triple Helix*, onde três grupos de atores - governos locais e nacionais, universidades e centros de I&D, e indústrias e empresas privadas interagem entre si, complementando-se. Este modelo *Triple Helix* é hoje considerado um modelo incompleto (Rigby *et al.*, 2013), ainda assim é um bom ponto de partida para compreender os processos interativos de Inovação.

No processo de Inovação, as redes globais de difusão - associadas ao conhecimento científico e mais formal -, são fundamentais na introdução de novas ideias e inovações nos círculos de *collective learning* (Asheim e Gertler, 2006). As universidades e os restantes departamentos de I&D têm um acesso facilitado às redes globais de conhecimento codificado, tornando-se numa 'ponte' de acesso a este tipo de conhecimento mais complexo e restrito. Essa 'ponte' funciona de

duas formas: Por um lado, como vimos em Boschma (2005), para a difusão, tradução e comercialização eficaz do conhecimento, é fundamental que as pessoas tenham a capacidade cognitiva necessária para o conseguirem 'absorver', que, caso contrário, se torna demasiado complexo para ser adotado. Como as inovações e as invenções têm pouco impacto económico se não forem difundidas, a capacitação cognitiva das pessoas facilita a circulação do conhecimento, e é um fator importante para a Inovação: sem uma população qualificada, o investimento público em I&D tem menos retorno, e pode tornar-se num custo, em vez de um benefício (Mazzucato, 2013). Para Mazzucato (2013), um dos fatores de sucesso da inovação industrial dos Estados Unidos é haver uma grande participação nas investigações universitárias, qualificando esses trabalhadores, e promovendo a difusão do conhecimento e da tecnologia. Rodríguez-Pose e Ganau (2022) acrescentam que diferenças na média de qualificações formais entre países podem servir para explicar diferenças de produtividade.

Por outro lado, as universidades e centros de I&D, por terem um acesso restrito às redes de conhecimento codificado, conseguem desenvolver um tipo de Inovação que não está ao alcance dos restantes atores económicos. Frequentemente é nas universidades e nos centros de I&D que se desenham ideias e invenções que serão mais tarde comercializadas. Ao mesmo tempo, as universidades e centros de I&D têm dificuldades em comercializar ou aplicar a casos práticos as ideias e invenções que os próprios desenham, e, por isso, dentro da *Triple Helix*, o grupo de atores que inclui as universidades precisa de utilizar os restantes grupos para difundir o conhecimento e a tecnologia que produz. De igual forma, os grupos de atores que incluem os governos ou as indústrias precisam do acesso ao conhecimento codificado que as universidades têm: as estratégias políticas que os governos utilizam frequentemente foram desenhadas na academia, tal como os produtos, estratégias e outras inovações que as indústrias privadas utilizam vieram da academia, ou de parcerias entre os três grupos. De igual forma, as universidades precisam das estratégias e apoios dos governos, e precisam do equipamento científico, técnicas de produção e do conhecimento tácito produzidos nas indústrias (Rigby *et al.*, 2013). Resumindo, dentro da *Triple Helix*, os atores recorrem-se recorrentemente uns aos outros, criando relações de interdependência entre si.

3.4.7 Modelos de Inovação: indústrias e conhecimento tácito

A produção de conhecimento mais formal e científico não terá grande efeito na economia se não for aplicado a casos práticos. A aplicação a casos reais de produtos e a utilização repetida dos sistemas de produção, permite cruzar o conhecimento científico com o conhecimento mais tácito que há nas empresas. Como já foi supramencionado, a Inovação baseia-se muito nesses cruzamentos e complementos de conhecimento e informação. As pequenas melhorias consecutivas

dos produtos e processos conseguidas pelo conhecimento tácito dos indivíduos estão na base da Inovação e, por consequência, do desenvolvimento económico (Fagerberg, 2006; Asheim e Gertler, 2006). A capacidade de Inovação dos países é recorrentemente calculada por parâmetros associados ao conhecimento científico, atividades de I&D ou tecnologias de vanguarda. Contudo existe uma outra dimensão, mais negligenciada, que abrange a Inovação associada a conhecimento mais informal ou tácito, às pequenas empresas, e às *low-tech innovations* (Lopes e Mota, 2021).

Os territórios mais eficazes a transformar a tecnologia e o conhecimento em crescimento produtivo, são os territórios com melhores ligações entre os centros de produção e difusão de conhecimento científico e as indústrias privadas (Laznjak *et al.*, 2009; Vazquez-Barquero e Rodríguez-Cohard, 2018). Ou, como descrito em Lopes e Mota (2021), o desenvolvimento regional depende, em parte, da capacidade dos atores de cruzar conhecimento global com o conhecimento local. Os dois tipos de conhecimento (conhecimento “científico” ou “global” e conhecimento “tácito” ou “local”) têm características distintas, entre outras coisas, na sua transmissão e na proximidade entre atores que cada tipo de conhecimento requiere. O conhecimento “científico” ou “global” pode ser transcrito em códigos universais e partilhado entre atores geograficamente muito distantes, mas a sua interpretação e assimilação pode requerer proximidade espacial (Boschma, 2005): algumas formas de conhecimento científico são transmitidas através de interações familiares, de confiança, entre os atores, como por exemplo as experiências de I&D falhadas, que virtualmente nunca são publicadas, e ajudam outros atores a economizar tempo e investimentos (Asheim e Gertler, 2006). Já o conhecimento “tácito” ou “local” é transmitido por interações familiares, através de códigos mais restritos, como a língua, as normas sociais ou o nível de confiança, dificilmente partilhados em mercados globais, ou seja, este tipo de conhecimento acaba por ter uma relação bastante mais estrita com a geografia (Asheim e Gertler, 2006; Boschma e Frenken, 2006). Boschma (2005) argumenta que a confiança nem sequer é um fator fundamental nas relações geograficamente próximas, que permitem, com poucos custos ou esforço, uma avaliação e monitorização constante, ou seja, os atores geograficamente próximos podem construir uma proximidade organizacional involuntária, que lhes permite transferir conhecimento por termos de comparação. Concluindo, de novo, as dinâmicas de proximidade, de organização e de interação entre atores estão na base da capacidade dos atores de transferirem conhecimento e de informação, e estão, por isso, na raiz dos processos de Inovação. Não obstante, a aglomeração de atores eficiente na transferência de conhecimento tem obstáculos ao seu desenvolvimento, aos quais se deve atender.

Em primeiro lugar, o conhecimento tácito é mais difícil de codificar e mais complexo de difundir, pelo que a sua transferência eficaz precisa de mecanismos objetivos, como colaborações

entre empresas, redes de profissionais ou mobilidade laboral (Boschma e Frenken, 2006). Porém o conhecimento científico precisa, igualmente, de mecanismos de transferência: por exemplo, as aglomerações industriais criam uma procura de centros de qualificação, de investigação e de apoio técnico na produção de conhecimento científico e técnico (Porter, 2003), ou seja, a capacitação das universidades e dos centros de I&D depende, entre outras coisas, da capacidade de aglomeração e de coordenação das indústrias privadas. As deficiências de Inovação nas regiões menos desenvolvidas estão muito relacionadas com a falta de procura dos seus atores económicos (Rodrik, 2007, p.101). Em segundo lugar, o compromisso com uma rede de atores tem custos associados, em termos de dinheiro e de tempo (Rodríguez-Pose, 2021), porque implica instituir novas interações e reestruturar sistemas de produção. A juntar a isto, as empresas tendem a confiar mais nas suas próprias rotinas e processos, que já conhecem (Fagerberg, 2006), isto é, o investimento em novas redes de atores, além dos custos, implica períodos de incerteza.

Curiosamente, o compromisso com novas redes de atores pode combater muitas das próprias condições que traz: se, por um lado, permite beneficiar de novo conhecimento (científico e tácito), que ajuda a compensar o investimento feito, por outro lado, as redes de atores servem para combater a própria incerteza que implicam, porque facilitam acesso a informação sobre as vantagens e condições de adoção de uma nova tecnologia ou inovação, seja por partilha ou por avaliação da experiência anterior de outros usuários (Hall, 2006). Em Camagni e Capello (2013) considera-se que as “*alianças estratégicas de conhecimento e de I&D*” são parte integrante do Capital Territorial, isto é, as interações estratégicas e sistémicas entre atores é uma condição para os processos de difusão e inovação (Hall, 2006).

Na adoção de inovações individuais (não de rede), os riscos também são mais claros do que os benefícios. As novas tecnologias têm custos de compra, de aprendizagem, de reorganização de processos e de complementos. Além disso, trazem menos vantagens quando são introduzidas porque, por um lado, o processo de adaptação demora tempo, e, por outro, porque a inovação é um processo contínuo de 'acrescentos', ou seja, as tecnologias são menos completas e eficientes na sua introdução (Hall, 2006). A juntar a isto, as atividades de I&D têm uma característica importante: as suas taxas sociais de rendibilidade são superiores às taxas privadas (traz mais benefícios para a sociedade no seu todo do que para os investidores privados), tornando-se num “*investimento privado sub-ótimo*” (Rodrik, 2007, p.76). Esta ideia de que os investimentos em I&D têm pouca rentabilidade reduzem a sua procura, e, por consequência, atrasam os processos de Inovação (Rodrik, 2007, 101). Numa perspetiva linear de investimento-produção-comercialização, a Inovação torna-se num esforço ineficiente, porém o investimento numa descoberta específica feito por uma empresa, pode dar origem a uma outra descoberta por outra empresa, da qual a primeira

empresa irá beneficiar, ou seja, o impacto económico da Inovação é mais complexo de contabilizar a nível individual (Fagerberg, 2006). Como escreve Hall (2006), “os custos de uma nova tecnologia normalmente incidem sobre o início do processo, mas os seus benefícios estão espalhados ao longo do tempo”. Assim, se a disposição dos atores para investir em novo conhecimento ou novas redes de organização definem a capacidade de um território de inovar economicamente, então torna-se fundamental ao desenvolvimento económico que estas sejam estimuladas racionalmente e objetivamente.

3.4.8 Modelos de Inovação: os governos

Os governos, nacionais ou locais, e outros atores políticos, funcionam como representantes dos cidadãos, e são responsáveis por identificar e contribuir para o 'interesse comum'. Por isso, normalmente os seus objetivos são desenhados numa escala diferente dos objetivos de atores como as universidades ou as indústrias privadas. Assim, os governos podem assumir responsabilidades diferentes nos processos de Inovação. Numa descrição bastante simplificada do funcionamento da *Triple Helix*, as universidades estão encarregues de introduzir conhecimento científico, as indústrias estão encarregues de introduzir o conhecimento tácito, e os governos, por fim, estão encarregues de coordenar e estimular essas trocas. A capacidade de um território inovar, depende também da capacidade do Estado de conseguir assegurar rotinas organizadas de Inovação, com relações estáveis, e ao mesmo tempo a entrada de novos atores, novo conhecimento, novas interações (Boschma, 2005), promovendo a difusão do conhecimento e das inovações pelos diferentes sectores da economia (Mazzucato, 2013). Se a Inovação está na base do desenvolvimento económico, então 'ações' como a difusão de conhecimento ou a aglomeração de atores tornam-se num veículo para atingir objetivos de bem-estar social (Hall, 2006), ou para fornecer bens de mérito ao grande público.

Os governos não têm um acesso tão facilitado ao conhecimento científico (como as universidades), nem ao conhecimento tácito (como as indústrias), ou seja, acabam por ter um papel limitado na promoção da inovação, do crescimento e do empreendedorismo (Mazzucato, 2013). A Inovação, a economia, as sociedades, são construções demasiado complexas para que um só ator económico possa compreender, com uma perceção individual sobre o assunto, e, portanto, importa entregar a cada ator o poder de levar a cabo uma responsabilidade diferente, ou, nas palavras de North (2005), a Inovação deve estar a cargo de uma “convergência de objetivos e de perceções únicas”. Para Rodrik (2007, p.100) as políticas industriais devem servir de complemento às tendências e efeitos naturais dos mercados, utilizando as indústrias e restantes atores privados como fornecedores de bens de mérito ao grande público.

Podemos ler um bom exemplo do impacto desta 'delegação' de responsabilidades em Amstrong (2021), um estudo que compara dois programas de política industrial semelhantes, em dois estados americanos vizinhos, que visavam estimular o crescimento de indústrias tecnologicamente avançadas e empregos mais desenvolvidos e qualificados. A diferença dos dois programas residia sobretudo no papel que era dado às universidades em cada um dos estados: enquanto no Ohio as universidades foram incluídas num programa desenvolvimento industrial desenhado pelo governo, com os devidos apoios, na Pensilvânia o governo estatal delegou às universidades mais responsabilidade nas decisões públicas sobre a estratégias de desenvolvimento industrial. O segundo caso parece ter tido melhores resultados que o primeiro, com uma maior concentração de trabalhadores muito qualificados, e de empresas mais inovativas.

Ainda assim, os governos podem ajudar a ultrapassar bastantes obstáculos dos processos de Inovação. Mesmo os governos locais, por norma, têm um alcance de contactos e de informação social superior à maior parte dos restantes atores, e, por isso, têm capacidade para coordenar atores económicos entre redes e entre si, estimulando interações e transferências de conhecimento. Por outro lado, por terem um poder financeiro superior à maior parte dos restantes atores, os governos têm capacidade para combater a reticência desses atores em investir em Inovação, criando as infraestruturas necessárias para a produção e circulação de conhecimento (Fagerberg, 2006) - por exemplo, financiando laboratórios de I&D -, investindo no desenvolvimento primário de produtos e ideias (Mazzucato, 2013) - a fase onde os custos e as incertezas são maiores -, ou oferecendo treino ou consultoria técnica que facilite a adoção de novas tecnologias (Hall, 2006). Resumindo, o modelo *Triple Helix* descreve uma relação clara de interdependência que a tríade dos governos, das universidades e das indústrias privadas criam entre si. Ainda assim, este modelo deixa de fora alguns atores económicos fundamentais no processo de Inovação.

3.5. A Importância do Capital Imaterial

Atrás descreveu-se como é que os investimentos públicos materiais e mistos se podem interrelacionar e complementar, e qual é a sua importância nos processos de inovação e desenvolvimento. No entanto, existem alguns atores económicos que ainda não foram aprofundados, e como é que os investimentos públicos podem promover a sua funcionalidade. Nos próximos subcapítulos tenta-se descrever como é que o conhecimento tácito dos cidadãos - por oposição ao conhecimento tácito de produção a que as indústrias e empresas têm acesso - é fundamental para criar associações de conhecimento, mais complexas e mais diversas, e é descrita a importância das instituições sociais nas trocas eficazes de informação e conhecimento

3.5.1 A Inovação como sistema social

Fora do esquema de *Triple Helix*, também os consumidores/utilizadores são uma fonte importante de Inovação. Ao consumirem um produto ou uma tecnologia, estes definem a sua procura, definem a rentabilidade dos investimentos dos produtores, o tipo e os padrões de qualidade do produto final, ou critérios e velocidade do processo de produção (Rigby *et al.*, 2013). Além disso, a experiência de utilização desse produto ou tecnologia dá-lhes acesso a um conhecimento tácito sobre o seu funcionamento prático, que permite acrescentar mais uma dimensão de conhecimento na sua produção – isto é, as inovações resultam também de uma relação de troca entre os produtores e utilizadores (Asheim e Gertler, 2006). Por fim, os consumidores conseguem difundir conhecimento através de um termo de comparação que têm por serem consumidores de produtos concorrentes. Percebemos, por esta descrição, que os cidadãos, no seu papel de consumidores e de utilizadores, também têm um impacto grande na difusão de conhecimento, e são, por isso, descritos em Rigby *et al.* (2013) como o 4º elemento dos modelos de inovação.

A Inovação, mais do que um esquema indústrias-governos-universidades, acaba por ser um fenómeno social complexo (Laznjak *et al.*, 2009; Vazquez-Barquero e Rodríguez-Cohard, 2018), que implica mudanças nas próprias estruturas e processos da sociedade (Lopes e Mota, 2021). Adam e Hess (2010, p.142, citado em (Lopes e Mota, 2021)), escrevem que a “*inovação económica, capital social, capacitação comunitária e desenvolvimento regional, em conjunto, contribuem para que velhas ideias façam novas associações, naquilo que é hoje descrito como “inovação social”*”.

O historiador Henrique Leitão, na sua participação num podcast (Pimentel, 2020, nº93), apresenta uma narrativa relevante para o que foi descrito nos parágrafos anteriores. Relata que Galileu Galilei dedicou-se ao estudo do movimento dos planetas, do sol e da lua utilizando métodos científicos, desempenhando um papel fundamental no desenvolvimento dos métodos empíricos de investigação científica. Simultaneamente, Galileu visitava frequentemente o arsenal de Veneza para dialogar com os artilheiros que operavam canhões. Isto permitiu-lhe constatar que estes já possuíam conhecimentos que ele apenas suspeitava: a trajetória das balas por eles disparadas não podia ser justificada pelas regras do geocentrismo e da imobilidade da Terra. Assim, torna-se evidente que as descobertas de Galileu não podem ser atribuídas exclusivamente a um único processo de raciocínio científico ou a uma única pessoa, mas sim a um processo social complexo no qual diferentes formas de conhecimento - tanto o conhecimento racional e científico quanto o conhecimento tácito - interagem e se complementam. Esta história ilustra a importância de considerar a interação entre esses tipos de conhecimento na compreensão e progresso da ciência.

Se a Inovação é um processo social, fundada nas interações entre os atores, então a qualidade das relações entre os atores económicos também tem impacto na economia. Por isso, nos estudos

de desenvolvimento económico, cada vez mais se considera a relação entre atores como um ator *per se* (Laznjak *et al.*, 2009; Rigby *et al.*, 2013).

3.5.2 Os Sistemas de Inovação, governos locais e inovação regional

Os modelos de inovação tradicionais (como a *Triple Helix*) falham por não identificar de onde vêm todas as fontes de conhecimento que existem numa sociedade, e, por isso, são hoje considerados incompletos ou pouco estruturados (Rigby *et al.*, 2013; Asheim e Gertler, 2006; Fagerberg, 2006). Daí nasce a necessidade de criar modelos que descrevam os processos de Inovação, mais abrangentes em termos de atores, e que incluam dinâmicas de proximidade, como, por exemplo, os Sistemas de Inovação (SI). Um SI define-se por um complexo de atores muito interativos entre si, que criam e difundem conhecimento e tecnologia - considerando os cidadãos e as suas interações como atores económicos, ou seja, focando-se em dinâmicas sociais, e deixando o papel de atores como as universidades, as indústrias ou os governos mais diluídos no processo (Mazzucato, 2013; Fagerberg, 2006; Tödtling e Tripl, 2018).

Como já abordado no capítulo anterior, o conhecimento tem uma forte dimensão geográfica, e, portanto, o contexto institucional e social de modelos como os SI ajuda-nos a estabelecer essa associação entre a Inovação e o seu contexto. Os padrões de Inovação diferenciam-se de região para região, de acordo com os contextos e condições regionais (Camagni e Capello, 2013): por exemplo, a demografia influencia os processos de Inovação, porque uma população envelhecida tem mais dificuldades em absorver conhecimento (Hall, 2006). Esta noção é fundamental em economia, uma vez que as políticas públicas e as estratégias de desenvolvimento regional são mais eficazes quando incluem um contexto social, cultural e geográfico da Inovação (Vazquez-Barquero e Rodríguez-Cohard, 2018; Tödtling e Tripl, 2018). Além disso é importante identificar os padrões de Inovação (Camagni e Capello, 2013), para garantir que estes modelos de inovação tenham uma eficiência descritiva, influenciando, assim, a eficácia das políticas públicas neles baseadas. De forma semelhante, as estratégias de desenvolvimento regional são mais eficientes quando se conseguem adaptar de maneira localizada e apropriada às instituições locais (Laznjak *et al.*, 2009; Rodríguez-Pose, 2013)

Cada região tem rotinas características, que moldam as interações entre os seus diferentes atores. Os comportamentos e relações de rotina ajudam a combater a incerteza inerente à Inovação (Boschma, 2005): Boschma e Frenken (2006) sugerem que os atores baseiam mais as suas decisões nas suas rotinas do que na racionalidade ou na utilidade da decisão. Por isso, a qualidade das rotinas influencia o funcionamento das redes de atores, e perceber como é que essa influência funciona é fundamental para aprofundar as dinâmicas de desenvolvimento regional. Como escrevem

Rodríguez-Pose e Ganau (2022), “*as instituições sociais estão no coração das atividades de Inovação*”.

3.5.3 As instituições sociais

John Rawls (1971, p.47), na perspectiva da filosofia política, definia as instituições um sistema público de regras, que definem as posições, os direitos, os poderes e as responsabilidades de cada um dentro de uma sociedade. Douglas C. North (1990, p.3), na perspectiva da economia, definia as instituições como os limites que estruturam as trocas e interações humanas, sejam elas sociais, políticas ou económicas.

É comum encontrarmos definições de instituições sociais muito focadas nas normas formais: leis, contratos, ou mecanismos de proteção de direitos intelectuais. No entanto, existe um tipo de organização social igualmente importante: as normas informais, como, por exemplo, normas sobre respeito e confiança, ou sobre estruturas de empresas. Há algo que parece comum às várias definições, é que as instituições são uma espécie de “regras de jogo”, referências sociais de conduta que permitem às pessoas coordenarem-se entre si sem refletir muito sobre o assunto. Para Rawls (1971, p.49), em relação às instituições formais, o facto de termos regras racionais, que regulam as relações entre as pessoas, comuns entre todos, aumenta a confiança das pessoas nessas mesmas relações. Contudo, as instituições informais, que se fundam menos em contratos racionais ou formais entre as pessoas, e mais em interações regulares que criam experiências partilhadas, acabam por formar, igualmente, relações de confiança entre os atores.

O entendimento partilhado de hábitos, convenções e normas entre os atores está na base da capacidade de Inovação, de adaptação, e de absorção de conhecimento de uma região (Asheim e Gertler, 2006; Rodríguez-Pose, 2013; Morgan, 1997). Boas instituições sociais reduzem incertezas e encorajam a confiança entre os atores (North, 2005; North, 1990, p.6; Rodríguez-Pose, 2013) estimulando as trocas comerciais e as interações dentro da economia (Capello, 2016; Boschma, 2005). Logicamente, facilitam também a difusão do conhecimento dentro de uma região (Mazzucato, 2013; Asheim e Gertler, 2006; Rodríguez-Pose, 2013). Facilitar as interações e a difusão de conhecimento permite, por sua vez, reduzir o custo das transações económicas e das produções (Vazquez-Barquero e Rodríguez-Cohard, 2018; North, 1990, p.5), aumentar a capacidade dos territórios de absorção de conhecimento exterior (Vazquez-Barquero e Rodríguez-Cohard, 2018; Asheim e Gertler, 2006), ou promover os processos de Inovação e de '*collective learning*' (Morgan, 1997; Mazzucato, 2013; Laznjak *et al.*, 2009; Rodríguez-Pose, 2013). Resumidamente a qualidade das instituições é um fator de crescimento produtivo e de desenvolvimento económico regional (Rodríguez-Pose, 2013; Laznjak *et al.*, 2009; Rigby *et al.*,

2013). A juntar a isto, tal como o desenvolvimento económico de um território depende da qualidade das suas instituições sociais, a qualidade das instituições sociais depende do desenvolvimento económico, ou seja, são processos que se complementam e se reforçam mutuamente (Rodrik, 2007, p.184; Rodríguez-Pose, 2013). Por terem um impacto económico tão forte, as instituições sociais devem ser uma prioridade política em Portugal.

3.5.4 Estratégias políticas

Em Camagni e Capello (2013), as instituições fazem parte dos bens “imateriais” de um território. Dentro dos bens “imateriais” importa distinguir o Capital Humano (**privado**), ou seja, a quantidade de conhecimento dos trabalhadores, a criatividade das populações em criar e adaptar novas ideias, a sua aptidão empreendedora para arriscar com novos projetos; o Capital Relacional (**misto**), ou seja, o espírito cooperação entre atores e de ação conjunta, e a capacidade coletiva de adaptação; e o Capital Social (**público**), ou seja, o capital de confiança entre as pessoas, de identificação com os mesmos valores culturais, o capital de respeito entre os atores, onde se incluem as instituições. Para os bens públicos “materiais” terem impacto económico, é fundamental existir capital privado “material” suficiente - para uma estrada ser um investimento eficiente, é preciso que as pessoas tenham carros -, tal como para os bens públicos “mistos” terem impacto económico, é fundamental existir capital privado “misto” suficiente - para um aglomerado industrial ser um investimento eficiente, é preciso que as indústrias tenham capacidade para difundir conhecimento e informação.

De igual forma, para os bens públicos “imateriais” (como as instituições sociais) terem impacto económico, é fundamental existir capital privado “imaterial”: características 'privadas' como o empreendedorismo, a criatividade ou outros hábitos individuais condicionam o desenvolvimento económico, e determinam muito a resiliência económica dos territórios (Vazquez-Barquero e Rodríguez-Cohard, 2018; Rodríguez-Pose, 2013). Resumindo, é importante que as estratégias políticas tenham em conta todos os tipos de capital “imaterial” de um território. No entanto, as instituições merecem uma atenção especial, como veremos.

North (1990, p.12) referia também que poucos economistas prestavam atenção às instituições como motor de desenvolvimento económico. Segundo Capello (2016) as teorias 'institucionalistas' de desenvolvimento económico começaram nos anos 90, e só ganharam peso nos anos 2000. De facto, estudar e atuar sobre as instituições sociais tem alguns obstáculos práticos que exigem uma atenção muito própria. **Primeiro**, é complicado analisar o efeito individual das instituições. Cada instituição pertence a um sistema complexo de interações e normas inter-relacionadas e sobrepostas - a mesma 'ação' pode representar várias instituições diferentes -, que tornam o seu impacto

ambíguo e virtualmente impossível de medir ou quantificar (Rodríguez-Pose, 2013). **Segundo**, as instituições estão intimamente ligadas às dinâmicas de proximidade entre os atores, ou seja, para criar soluções institucionais eficazes, é preciso desenvolver vários modelos de proximidade entre atores. Por exemplo, é importante desenvolver modelos que representem cada escala geográfica - país, região, cidade - e relacionar modelos entre escalas e entre vizinhos na mesma escala, ou desenvolver modelos que representem vários grupos sociais - idade, sector profissional, enquadramento social - e relacioná-los entre si. Uma política pública que seja eficaz num contexto social e geográfico específico, não dá qualquer garantia de ser eficaz noutro contexto diferente. **Terceiro**, as instituições sociais não são organismos fixos, estáticos, mas sim em constante evolução, ou seja, o desenvolvimento das instituições é um processo contínuo, e não interrompido. Como descreve North (1990, p.6), mesmo que as instituições formais sejam alteradas racionalmente de um dia para o outro, as instituições informais são mais “impermeáveis a políticas deliberadas”. As condições institucionais atuais dependem das condições passadas (Rodríguez-Pose e Ganau, 2022), e a profundidade com que as instituições sociais estão enraizadas num determinado grupo depende muito da sua longevidade. Assim, é preciso desenvolver modelos que acompanhem a adaptação e evolução das instituições ao longo do tempo, e distinguir a resiliência de cada uma. Por outro lado, as instituições vão evoluindo com o próprio desenvolvimento económico que promovem, ou seja, importa desenvolver estratégias económicas evolutivas, que acompanhem a adaptação e evolução das instituições ao longo do tempo.

A Economia, pela sua natureza científica (e até pela sua etimologia), tende a privilegiar os princípios da eficiência. Segundo North (1990, p.80), existem dois tipos de eficiência: (1) a eficiência económica de processos, que se preocupa com o equilíbrio na alocação de recursos, que as instituições sociais não respeitam necessariamente (existem outros fatores a considerar, como princípios morais, por exemplo); (2) a “eficiência adaptativa”, que se preocupa com as “regras que moldam a evolução da economia ao longo do tempo”. Acrescenta North (1990, p.80) que “a descrição destas características (institucionais) requer que pensemos na sua eficiência num contexto diferente do que o da eficiência direta da alocação de recursos”. Esta eficiência de adaptação é fundamental nas estratégias económicas, porque representa a capacidade dos territórios de ultrapassar obstáculos ao seu desenvolvimento - qualquer dinâmica de *collective learning*, qualquer Sistema de Inovação ou *cluster* industrial precisa desta capacidade institucional de se ir adaptando ao longo do tempo, para poder ser eficiente. O *lock-in* descrito nos processos de Inovação está ligado às instituições sociais dos territórios (Asheim e Gertler, 2006), que podem desenvolver rotinas e perceções comuns que servem de obstáculo ao desenvolvimento económico.

Os resultados das políticas públicas são incógnitos, e, portanto, têm necessariamente de passar por uma fase de experimentação e de incerteza. Por isso, é importante que os decisores políticos e outros atores responsáveis pela implementação de estratégias de desenvolvimento, estejam focados no processo de adaptação, criando mecanismos que eliminem opções e políticas ineficientes, que melhorem progressivamente a estratégia tomada: o desenvolvimento económico depende tanto da estratégia escolhida, como da eficiência com que essa estratégia é adaptada (North, 2005). Rodrik (2007, p.100) defende que as políticas industriais não se deviam focar nos resultados, mas sim em “*acertar com o processo*”. É neste processo de adaptação que as instituições sociais estabelecem a sua importância: na implementação de uma estratégia industrial, as instituições têm um papel mais genérico ao início, e vão sendo mais relevantes à medida que essa estratégia se desenvolve e se torna mais específica (Boschma e Frenken, 2006).

As instituições sociais estruturam as relações e a organização dos atores numa sociedade – Boschma (2005) define-as como aquilo que “*cola*” os atores na ação coletiva - e, portanto, condicionam a eficiência de implementação e de adaptação das estratégias de desenvolvimento. A 'contextualização geográfica e social' ou a 'eficiência adaptativa' das políticas públicas, refere-se necessariamente a instituições. As instituições sociais são representadas por vários autores como o motor que alimenta o desenvolvimento e o crescimento económico (Rodríguez-Pose, 2013; Laznjak *et al.*, 2009). Rodríguez-Pose (2013) equipara o desenvolvimento regional a uma bicicleta, onde, na roda da frente (que guia/orienta), estão as estratégias económicas e políticas, e, na roda de trás (que dá força), estão as instituições sociais - se as duas rodas não estiverem funcionais e bem coordenadas, será difícil pôr a bicicleta a andar. A juntar a isto, as instituições sociais desenvolvem-se com o próprio desenvolvimento económico que promovem, isto é, ambos fazem parte de um mesmo processo co-evolutivo. A escala nacional pode ser demasiado distante dos contextos sociais dos municípios, e os 'arranjos' institucionais funcionam melhor à escala regional ou local (Laznjak *et al.*, 2009; Rodríguez-Pose, 2013). Os governos locais têm mais facilidade em criar e gerir interações entre todos (Cesário e Fernandes, 2019), e ao mesmo tempo, têm a proximidade necessária com os atores económicos, para conseguir prestar serviços acessíveis e adaptados às necessidades (Lewis, 1998). Os governos locais são uma peça central nas estratégias de inovação regional e de “*collective learning*” (Cesário e Fernandes, 2019), porque adaptam as estratégias de inovação e desenvolvimento industrial à escala nacional às necessidades e contextos dos indivíduos à escala local (Asheim e Gertler, 2006). Dito isto, as autarquias são uma peça importante da capacidade dos territórios de arranjam estratégias institucionalmente adaptadas e eficientes.

Segundo Rodríguez-Pose e Ganau (2022), nas últimas duas décadas, a Europa aumentou o seu capital de infraestruturas físicas, incrementou o nível médio de qualificações da população, e

creceu a sua capacidade de inovação. Ainda assim, a sua produtividade tem estagnado, e, em algumas regiões até encolhido. O investimento público em bens “materiais” ou “mistos”, apesar de ser fundamental, não é suficiente. Resumindo, a preferência dos municípios portugueses por investimentos em bens “materiais” ou “mistos” pode tornar-se um entrave ao desenvolvimento económico e social: se as estratégias de desenvolvimento não tiverem um foco institucional, correm o risco de se tornar obsoletas (Vazquez-Barquero e Rodríguez-Cohard, 2018; Rodríguez-Pose, 2013).

4. METODOLOGIA E APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

4.1. Contextualização da Metodologia e Estudo de Caso

A bibliografia nacional e internacional comprova a necessidade de estratégias políticas que sejam equilibradas em termos de visibilidade, para que possam ser eficazes na sua capacidade de desenvolver os municípios. Para responder à pergunta de partida, precisamos, primeiro, de responder a três outras perguntas. Na primeira pergunta, importa perceber se os investimentos e compromissos eleitorais com um grau de visibilidade mais elevado têm maior retorno eleitoral nas eleições autárquicas, ou seja, se os eleitores preferem investimentos públicos com um maior grau de visibilidade. Na segunda pergunta, importa perceber se existe uma tendência dos autarcas para preferir investimentos públicos com um maior grau de visibilidade. Na terceira pergunta importa perceber, no entendimento dos autarcas, qual é o impacto que os investimentos têm no desenvolvimento económico, discriminando-os por grau de visibilidade, para perceber se o grau de visibilidade de um investimento público está vinculado ao respetivo impacto no desenvolvimento.

Se se verificar que (1) os autarcas considerarem que os investimentos públicos mais visíveis têm mais retorno eleitoral, (2) existe uma preferência dos executivos municipais por investimentos mais visíveis; (3) os autarcas não reconhecerem nenhum vínculo entre o grau de visibilidade e o impacto económico dos investimentos públicos, então a preferência por investimentos visíveis pode ser feita por critérios eleitorais, para garantir a sustentabilidade de um projeto político, em detrimento de uma estratégia de desenvolvimento mais equilibrada e eficaz. Assim, a estrutura das eleições autárquicas apresenta-se como um obstáculo ao desenvolvimento económico dos concelhos, porque condiciona as preferências dos executivos municipais. Para responder à pergunta de partida, utilizaram-se três estratégias:

Entrevistas aos autarcas. Realizaram-se 10 entrevistas junto de membros dos executivos municipais, para perceber qual seria a sua perspetiva na resposta às três perguntas atrás descritas. Os autarcas ou membros do executivo municipal incumbentes tendem a ter uma perspetiva clara sobre as preferências do seu eleitorado, e sobre os efeitos que as ações dos candidatos ou dos executivos municipais têm nos resultados eleitorais (ou não teriam vencido eleições no seu concelho).

A estratégia utilizada para as entrevistas realizadas foi: primeiro, perceber quais são os fatores que mais pesam na consideração de voto dos eleitores, e isolar o peso dos investimentos públicos e dos compromissos eleitorais nessa consideração; segundo, perceber o peso dos investimentos públicos e dos compromissos nos resultados eleitorais, distinguindo-os por grau de visibilidade; terceiro, perceber se a importância dos investimentos públicos é independente do seu grau de visibilidade; quarto, perceber se os autarcas descrevem uma ‘pressão eleitoral’ para preferir investimentos mais visíveis.

As entrevistas seguiram todas um guião de perguntas previamente construído. Para conseguir uma razoável base de comparação, uma parte das perguntas foi igual em todas as entrevistas, e outra parte foi adaptada aos contextos políticos de cada concelho/executivo, para facilitar a comunicação das respostas. Para facilitar a leitura do texto, atribuíram-se algumas siglas aos entrevistados:

Covilhã – José Serra dos Reis, Vice-Presidente da Câmara Municipal da Covilhã

Castelo Branco – Leopoldo Rodrigues, Presidente da Câmara Municipal de Castelo Branco

Ferreira – Ana Elisabete Ferreira, Vereadora da Câmara Municipal de Ferreira do Zêzere

Fundão – Paulo Fernandes, Presidente da Câmara Municipal do Fundão

Góis – Rui Sampaio, Presidente da Câmara Municipal de Góis

Manteigas – Flávio Massano, Presidente da Câmara Municipal de Manteigas

Oleiros – Miguel Marques, Vice-Presidente da Câmara Municipal de Oleiros

Sertã – Rui Antunes, Vice-Presidente da Câmara Municipal da Sertã

Vila de Rei – Paulo César Luís, Vice-Presidente da Câmara Municipal de Vila de Rei

Rodão – Luís Pereira, Presidente da Câmara Municipal de Vila Velha de Rodão

Análises das contas de gestão. Analisaram-se as contas de gestão de 13 concelhos, quantificando a proporção que cada grau de visibilidade tem nas despesas dos municípios, tendo por base as respetivas Grandes Opções de Plano. Se atribuímos um grau de visibilidade a cada categoria de investimentos presente nas Grandes Opções de Plano conseguimos, com uma precisão

limitada, perceber onde está o “centro de gravidade” do grau de visibilidade dos investimentos de cada Câmara Municipal. Por outras palavras, conseguimos identificar se existe uma preferência municipal por algum grau de visibilidade. A análise desdobrou-se pelas várias fontes de financiamento descritas nas GOP: Receita Própria, empréstimos, financiamento europeu, e financiamento Não Definido. Como os executivos municipais tendem a utilizar diferentes fontes de financiamento para objetivos diferentes, esta distinção pode contribuir para aprofundar as conclusões.

Inquéritos aos eleitores. Realizaram-se 242 inquéritos junto dos eleitores dos concelhos em estudo, para perceber a sua perspetiva sobre as perguntas anteriores. Por motivos de força pessoal, não foi possível fazer inquéritos presencialmente aos eleitores dos concelhos em estudo, e, portanto, os inquéritos foram distribuídos de três formas: presencialmente, por funcionários de algumas Juntas de Freguesia que aceitaram ajudar à distribuição dos inquéritos; on-line, através de grupos de Facebook ligados às aldeias e vilas dos concelhos em estudo; on-line, por mensagem direta. O facto de a grande maioria dos inquéritos ter sido respondida on-line, e distribuídas em grupos de pessoas relativamente desconhecidas, influenciou a ‘pessoa-tipo’ que respondeu a estes inquéritos. A participação cívica e a disponibilidade para responder a um inquérito destes variou (1) consoante o concelho, (2) consoante a idade, (3) consoante a escolaridade.

Concelho	CB	M	F	C	O	FZ	VR	G	VVR	S	GD	IN	PG
Percentagem (%)	21,5	4,5	16,9	2,5	12	4,1	12,8	1,7	1,7	8,7	2,5	8,3	2,9

Idade	18 - 29	30 - 44	45 - 64	> 65
Percentagem (%)	25,2	38,8	30,6	5,3

Escolaridade	Básico	2º/3º Ciclo	Secundário	Licencia.	Mestrado	Doutor.
Percentagem (%)	0,5	3,9	31,1	39,3	22,8	2,4

Como se pode verificar, cerca de 2/3 dos eleitores que responderam têm menos de 45 anos, e cerca de 2/3 tem ensino superior. Assim, os eleitores que responderam a este inquérito são tendencialmente mais novos e mais qualificados, o que sugere uma má representação da população dos concelhos em estudo.

Caso de Estudo. Para conseguir responder à pergunta de partida, seleccionámos um caso de estudo que envolve 13 concelhos em Portugal: Castelo Branco, Fundão, Guarda, Manteigas, Covilhã, Oleiros, Vila Velha de Ródão, Idanha-a-Nova, Sertã, Vila de Rei, Góis, Pedrogão Grande e Ferreira do Zêzere. Houve dois critérios de escolha dos municípios:

- Todos os municípios escolhidos pertencem ao Distrito de Castelo Branco ou fazem fronteira com o Distrito de Castelo Branco, para que os contextos social e geográfico sejam mais parecidos entre si, reduzindo a sua importância nas diferenças de resultados entre concelhos.

- Foram escolhidos municípios de acordo com o partido do autarca incumbente, e de acordo com os resultados eleitorais de 2017, ou seja, municípios onde se verificou (ou não) uma reeleição, na tentativa de isolar o peso dos partidos políticos como fator de eleição. Selecionaram-se quatro autarquias onde, em 2021, o PS foi reeleito (**Castelo Branco, Idanha-a-Nova, Covilhã e Vila Velha de Ródão**), três autarquias onde o PSD foi reeleito (**Fundão, Oleiros e Vila de Rei**), duas autarquias onde, de 2017 para 2021, o PS perdeu a reeleição para o PSD (**Góis e Pedrogão Grande**), e uma autarquia onde o PS perdeu a reeleição para um independente (**Manteigas**), duas autarquias onde o PSD perdeu a reeleição para o PS (**Sertã e Ferreira do Zêzere**), e uma autarquia onde o PSD perdeu a reeleição para um independente (**Guarda**).

4.2. Critérios para a Classificação do Grau de Visibilidade

Antes da Apresentação de Resultados, importa determinar os critérios usados nesta dissertação para classificar o grau de visibilidade de uma despesa pública. O grau de visibilidade, nesta dissertação, foi considerado através de três dimensões/critérios.

A primeira dimensão de um investimento público “visível”, tal como descrito em Veiga e Veiga (2005) (2007a), e (2007b) ou em McKenzie e Kneebone (2001), é a sua tangibilidade, ou materialidade, como investimento que se consegue contabilizar concretamente. Por exemplo, a construção de uma estrada é facilmente perceptível aos olhos dos eleitores: o dinheiro que foi investido, a sua construção, a sua utilidade, o acesso que a população tem, ou os seus limites físicos. Quanto mais um investimento público for perceptível aos olhos do eleitor, mais facilmente será considerado na hora do voto.

A segunda dimensão tem que ver com o grau de proximidade que os investimentos camarários permitem criar com os eleitores. A construção de uma estrada que o eleitor usa todos os dias cria, no eleitor, uma impressão de disponibilidade e de atenção, que terá peso na sua consideração de voto. Como descrito em Napierała e Napierała (2022), o sucesso eleitoral de um político depende da sua capacidade de cativar os interesses particulares do eleitorado, ou seja, os investimentos terão mais visibilidade quanto mais direto for o impacto na vida dos eleitores. Para criar esta proximidade, e consequente consideração, é necessário que, na perceção dos eleitores, aquele investimento tenha sido feito pelo executivo municipal incumbente. Em McKenzie e Kneebone (2001) conclui-se que os investimentos públicos que aumentam em anos de eleição são os “*mais visíveis e fáceis de identificar como da responsabilidade dos governos provincial*”. Seguindo o

mesmo raciocínio, um investimento municipal com impacto na vida de pessoas que não sejam eleitores, em princípio, também não consegue criar essa relação de proximidade com o eleitorado, e não será recompensado nas urnas de voto. Como diz o Vice-Presidente de Vila de Rei, referindo-se a uma medida do seu executivo, “esta medida é invisível, porque quem a sente não vota”.

A terceira dimensão foi mencionada por vários autarcas, ao longo das entrevistas realizadas neste trabalho, que distinguiam a ‘continuidade’ dos investimentos públicos: enquanto a construção de uma rede de canalização para o fornecimento de água numa povoação é um investimento descontínuo - tem prazos de construção, um orçamento limitado a esse período, e um impacto ‘descontínuo’ na vida das pessoas -, a manutenção do fornecimento dessa água é um investimento contínuo - envolve uma construção física ‘menor’, obriga a ter um orçamento contínuo, e tem um impacto ‘contínuo’ na vida das pessoas. Nas palavras do Vice-Presidente de Vila de Rei, a aposta ou preferência pelo segundo tipo de investimentos “não serve para ganhar votos, serve apenas para não os perder”, ou seja, os investimentos descontínuos tendem a ser mais visíveis que os investimentos contínuos.

Usando os critérios atrás descritos, os investimentos camarários foram classificados em 5 graus de visibilidade. Para clarificar a classificação, utilizaram-se alguns investimentos descritos nas Grandes Opções de Plano do Município do Fundão de 2022 (Anexo A), como exemplo do respetivo grau de visibilidade:

Visível (5)	Investimentos tendencialmente materiais e descontínuos, com um impacto muito direto e imediato na vida dos eleitores.	“Reabilitação do Cine Teatro Gardunha”
Algo Visível (4)	Investimentos tendencialmente materiais e descontínuos, com um impacto menos imediato na vida dos eleitores.	“Aquisição de Terrenos de Domínio Público”
Fosco (3)	Investimentos imateriais com um impacto direto na vida de alguns eleitores, ou investimentos materiais com um impacto distante na vida dos eleitores	“Comunidade Energia Renovável - Projeto Piloto”
Algo Invisível (2)	Investimentos tendencialmente imateriais e contínuos, com um impacto relativamente direto na vida apenas de uma parte dos eleitores	“Centro 2020 ITI- Modernização Administrativa”
Invisível (1)	Investimentos tendencialmente imateriais e contínuos, com um impacto indireto e distante na vida dos eleitores	“Comparticipação Pública Nacional de Projetos desenvolvidos pelas Aldeias Históricas de Portugal”

4.3. Primeira Pergunta: o Grau de Visibilidade dos Investimentos Públicos Influencia os Resultados Eleitorais?

Vários estudos descritos na revisão de literatura indicam que, em Portugal, as despesas públicas “visíveis” tendem a ser mais recompensadas eleitoralmente. Importa corroborar se a tendência se verifica nos concelhos em estudo. A estratégia utilizada na primeira parte das entrevistas foi tentar perceber (1) que determinantes pesam mais nos resultados eleitorais, isolando os compromissos eleitorais e dos investimentos públicos como determinante, (2) qual é o peso que o grau de visibilidade dos investimentos públicos e compromissos eleitorais pode ter na consideração de voto

O objetivo da primeira parte das entrevistas era perceber se, no entendimento dos autarcas, a preferência por medidas mais visíveis aumenta a sua probabilidade de vencer eleições. As perguntas tiveram respostas muito distintas, e, por isso, considerou-se como determinante dos resultados eleitorais apenas as respostas que foram coincidentes entre vários autarcas.

4.3.1. Determinantes de resultados eleitorais

As entrevistas começaram com algumas perguntas sobre quais seriam, no entender dos entrevistados, as determinantes que mais influenciavam uma eleição municipal em Portugal, e sobre os fatores que consideravam ter tido mais peso nas respetivas vitórias eleitorais em 2021. O objetivo era perceber quais são as determinantes que mais pesam nos resultados eleitorais.

Nas restantes perguntas, utilizou-se o contexto político do respetivo concelho, e da respetiva vitória eleitoral em 2021. Realizaram-se perguntas sobre o peso eleitoral dos partidos e dos candidatos e, de seguida, sobre o peso que programas eleitorais têm nos resultados das autárquicas, e sobre o peso que teriam tido nas respetivas vitórias eleitorais em 2021. O objetivo era, primeiro, dentro dos fatores que mais pesam na consideração de voto dos eleitores, conseguir isolar os programas e os compromissos eleitorais como determinante nessa consideração de voto, para, de seguida, conseguir perceber o peso relativo que têm nos resultados das eleições autárquicas.

Por fim, perguntou-se aos autarcas quais seriam, no seu entender, os compromissos eleitorais com maior “retorno eleitoral”. O objetivo era perceber se, no entendimento dos autarcas, a visibilidade dos investimentos públicos influencia a ‘recetividade’ por parte do eleitorado, e se a preferência por investimentos públicos mais visíveis aumenta a probabilidade de vencer eleições.

Quadro 2. Determinantes dos resultados eleitorais em autárquicas

	CB	M	F	C	O	FZ	VR	G	VVR	S	GD	IN	PG
Perfil dos Candidatos	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	-	-	-
Proximidade/Empatia	-	-	S	-	-	S	S	-	S	-	-	-	-
Credibilidade/Confiança	S	-	S	S	-	-	-	S	S	S	-	-	-
Incumbência	-	-	S	S	S	S	S	S	S	-	-	-	-
Partido	-	S	C	S	C	S	S	S	C	C	-	-	-
Programa eleitoral	S	S	C	C	C	C	S	C	C	C	-	-	-
Programas 2021	S	S	N	C	S	S	S	S	N	S	-	-	-
Economia	S	-	S	S	S	-	-	-	S	S	-	-	-
Apoios Sociais	S	-	-	S	S	-	-	S	S	-	-	-	-
Obra Física	-	S	C	C	C	S	C	S	C	S	-	-	-

- **S**, reponderam que sim, ou referiram essa determinante
- **C**, responderam que sim, mas apresentaram condições ou consideraram uma determinante menor
- **N**, responderam que não.
- **Vazio**, não referiram ou não responderam

4.3.2. O Retorno Eleitoral discriminado por Grau de Visibilidade

Aos entrevistados foram apresentados 10 compromissos eleitorais anunciados pelas respetivas campanhas, e classificou-se o grau de visibilidade de cada compromisso eleitoral, sem o mencionar na entrevista. Ao mesmo tempo foi pedido aos entrevistados para classificarem de 1 (pouco ou nulo) a 5 (muito elevado), cada um dos compromissos eleitorais em termos de “retorno eleitoral”. De seguida organizou-se a média das classificações por grau de visibilidade do compromisso. O objetivo era perceber o retorno eleitoral que os autarcas consideravam que os respetivos compromissos eleitorais teriam, organizando-os por grau de visibilidade.

Quadro 3. O retorno eleitoral dos investimentos, por grau de visibilidade

Visível	Algo Visível	Fosco	Algo Invisível	Invisível
4,29	3,72	3,27	2,79	2,4

De seguida, foi pedido aos entrevistados para responder ao seguinte exercício: apresentaram-se 3 candidatos fictícios às respetivas autarquias, e apresentaram-se 3 compromissos eleitorais por cada candidato, e foi pedido aos autarcas para predizer, no seu entendimento, qual seria a percentagem de votos que cada um dos candidatos fictícios receberia em eleições no seu concelho.

O primeiro candidato apresentava compromissos explicitamente visíveis, o segundo candidato apresentava compromissos foscos, e o terceiro candidato apresentava compromissos explicitamente invisíveis. Como os compromissos apresentados foram ligeiramente adaptados em cada uma das entrevistas, para se aproximarem das necessidades específicas de cada concelho, fica, em baixo, o exemplo dos compromissos apresentados na entrevista ao autarca de Manteigas:

Candidato 1	<ul style="list-style-type: none"> - repavimentar toda a estrada do Vale Glaciar; - melhorar a rede de transportes públicos do concelho; - alargar a zona industrial (com novas infraestruturas de apoio)
Candidato 2	<ul style="list-style-type: none"> - apoio à difusão de inovações tecnológicas pelas empresas do concelho - criar um departamento de consultoria industrial (em parceria com a UBI); - programas para aumentar o nível de qualificações dos trabalhadores do concelho
Candidato 3	<ul style="list-style-type: none"> - desenvolver, em parceria com os empregadores do concelho, modelos empresariais que promovam a criatividade dos trabalhadores; - criar programas que promovam a confiança entre habitantes do concelho; - criar uma campanha de sensibilização de boas práticas cívicas entre os munícipes

Por fim, calculou-se a média das respostas de todos os autarcas. O objetivo era perceber, no entender dos autarcas, que conjunto de compromissos teriam mais “retorno eleitoral” no seu concelho, ou seja, com o qual o entrevistado aumentaria a sua probabilidade de vitória eleitoral, de acordo com o grau de visibilidade.

Quadro 4. Média da percentagem de votos atribuída a cada grau de visibilidade

Candidato 1	Candidato 2	Candidato 3
37%	31,4%	31,6%

4.4. Segunda Pergunta: Existe uma Preferência por Investimentos com Maior Grau de Visibilidade?

Durante a preparação das entrevistas, escolheram-se dois compromissos eleitorais, que cada um dos autarcas tinha referido na sua última campanha eleitoral: uma medida material e com um maior grau de visibilidade, e uma medida imaterial com um baixo grau de visibilidade – as mesmas já descritas na 2ª pergunta. Durante a entrevista, pediu-se aos autarcas para descrever a importância que cada uma das medidas exemplificadas teria no projeto político do seu executivo. O objetivo era perceber se os executivos municipais discriminam a relevância de cada um dos investimentos autárquicos no seu projeto político, consoante o respetivo grau de visibilidade.

Quadro 5. A relevância política dos investimentos públicos, por grau de materialidade

	CB	M	F	C	O	FZ	VR	G	VVR	S	GD	IN	PG
Preferência material	S	C	C	S	C	S	C	S	S	C	-	-	-
Preferência imaterial	N	S	S	S	C	S	S	C	S	S	-	-	-

- **S**, reponderam que sim, ou referiram essa determinante
- **C** responderam que sim, mas apresentaram condições ou consideraram uma determinante menor
- **N**, responderam que não.
- **Vazio**, não referiram ou não responderam

4.4.1. Análises às Contas de Gestão dos Municípios

Nas análises às contas de gestão dos municípios utilizou-se as Grandes Opções de Plano, um plano descritivo que inclui, sensivelmente, todos os investimentos municipais que estão em curso, e os investimentos planeados para os próximos anos. Os investimentos municipais são aqui discriminados por categorias qualitativas, e incluem dados como a sua fase de conclusão ou a sua fonte de financiamento. Os critérios para incluir uns investimentos variam em cada município, mas existe uma base comparativa suficientemente grande para se poder utilizar as GOP neste trabalho.

Em todas as tabelas deste subcapítulo foi assinalada, a negrito, a mediana do grau de visibilidade (ou seja, a classificação onde está o percentil 50º). A mediana indica o ‘centro de gravidade’ do grau de visibilidade, no conjunto dos concelhos. Por outras palavras, indica em que categoria podemos assinalar a preferência de investimentos do conjunto dos concelhos.

Total GOP. Foi atribuído um grau de visibilidade a cada categoria de investimentos dentro das GOP de cada um dos 13 municípios estudados. Somando os investimentos de todos os concelhos, a proporção de investimento alocado a cada grau de visibilidade, em relação ao total das GOP dos 13 concelhos em estudo, distribui-se da seguinte forma:

Quadro 6. Proporção do total das GOP alocado a cada grau de visibilidade

Visibilidade	Visível	Algo Visível	Fosco	Algo Invisível	Invisível
Proporção	27,7%	23,2%	35%	5,4%	8,7%

Total Receita Própria. A Receita Própria (RP) representa o orçamento autárquico previsto para esse ano, cuja utilização nos permite perceber quais são as preferências de visibilidade do executivo municipal sobre os recursos próprios.

Nas análises aos investimentos camarários, selecionou-se o investimento financiado por Receita Própria, e foi atribuído um grau de visibilidade a cada categoria de investimentos, dentro da seleção feita, para cada um dos 13 municípios estudados. Somando os financiamentos de todos os concelhos, a proporção de investimento financiado por RP alocado a cada grau de visibilidade, em relação ao total da RP dos 13 concelhos em estudo, distribui-se da seguinte forma:

Quadro 7. Proporção de Receita Própria alocada a cada grau de visibilidade

Visibilidade	Visível	Algo Visível	Fosco	Algo Invisível	Invisível
Proporção	22,8%	23%	37%	6,4%	10,8%

Total Empréstimo. O financiamento por Empréstimo (EMPR) é utilizado pelas autarquias quando houver disparidades imprevistas que a tesouraria não prevê cobrir, ou seja, é uma forma de financiamento que é utilizada como recurso no decurso da execução do orçamento.

Somando os financiamentos de todos os concelhos, a proporção de investimento financiado por Empréstimo alocado a cada grau de visibilidade, em relação ao total do financiamento por Empréstimo dos 13 concelhos em estudo, distribui-se da seguinte forma:

Quadro 8. Proporção de Empréstimo alocada a cada grau de visibilidade

Visibilidade	Visível	Algo Visível	Fosco	Algo Invisível	Invisível
Proporção	43,7%	9,2%	45,4%	1,6%	0%

Total Financiamento Europeu. Os executivos municipais podem candidatar projetos da autarquia a fundos de desenvolvimento territorial disponibilizados pela União Europeia (EU). Em Napierała e Napierała (2022) sugere-se que os investimentos financiados por dinheiros europeus são menos recompensados eleitoralmente, possivelmente porque os eleitores não atribuem a responsabilidade desse investimento municipal ao executivo incumbente. Se esta sugestão se verificar, os executivos municipais empregam tempo e esforço para montar candidaturas a fundos europeus, sabendo que não serão tão recompensados eleitoralmente. Os valores de financiamento europeu servem de exemplo de um tipo de investimentos para o qual

Nas análises aos investimentos camarários, selecionou-se o investimento financiado por fundos da UE, e foi atribuído um grau de visibilidade a cada categoria de investimentos, dentro da seleção feita, para cada um dos 13 municípios estudados. Somando os financiamentos de todos os concelhos, a proporção de investimento financiado por fundos da UE alocado a cada grau de

visibilidade, em relação ao total dos fundos da UE dos 13 concelhos em estudo, distribui-se da seguinte forma:

Quadro 9. Proporção de financiamento europeu alocada a cada grau de visibilidade

Visibilidade	Visível	Algo Visível	Fosco	Algo Invisível	Invisível
Proporção	46,5%	16,8%	33,8%	2%	0,9%

Total financiamento Não Definido. O financiamento Não Definido refere-se a investimentos que a autarquia pretende executar, mas cujo financiamento ainda não está garantido ou tem impedimentos legais. Assim, os investimentos com financiamento ND representam uma série de “vontades” que os executivos municipais, mesmo não conseguindo executar no curto prazo, fazem questão de sinalizar ao eleitorado. Tal como descrito em Eslava (2005), a sinalização de prioridades permite convencer os eleitores de que o executivo municipal partilha as suas preferências, e aumentando, assim, a sua probabilidade de reeleição.

Nas análises aos investimentos camarários, selecionou-se o investimento com financiamento Não Definido, e foi atribuído um grau de visibilidade a cada categoria de investimentos, dentro da seleção feita, para cada um dos 13 municípios estudados. Somando os financiamentos de todos os concelhos, a proporção de investimento com financiamento Não Definido alocado a cada grau de visibilidade, em relação ao total do financiamento Não Definido dos 13 concelhos em estudo, distribui-se da seguinte forma:

Quadro 10. Proporção de financiamento ND alocada a cada grau de visibilidade

Visibilidade	Visível	Algo Visível	Fosco	Algo Invisível	Invisível
Proporção	51,1%	32,8%	14,6%	1%	0,6%

Relação AMR-PPI. As Grandes Opções de Plano estão divididas em dois planos de orçamento: o Plano Plurianual de Investimentos (PPI) e as Atividades Mais Relevantes (AMR). Citando o documento que descreve as Grandes Opções de Plano para Ferreira do Zêzere para 2022, “no PPI encontram-se refletidos todos os projetos que implicam despesas orçamentais a realizar por investimento, e nas AMR estão refletidas as ações que são realizadas como despesa corrente”, ou seja, o PPI está desenhado para incluir os investimentos públicos descontínuos, e, por isso, tendencialmente mais visíveis, e as AMR estão desenhado para incluir os investimentos públicos contínuos, tendencialmente mais invisíveis.

Assim, a proporção que os executivos municipais alocam a cada um dos planos, nas respetivas GOP, podem sinalizar o grau de ‘continuidade’ das respetivas preferências orçamentais, e, por consequência, o grau de visibilidade.

Quadro 11. Proporção de investimento alocado às PPI e às AMR

	PPI	AMR
Proporção	43,5%	56,5%

4.5. Terceira Pergunta: na perspetiva dos autarcas, a importância dos investimentos públicos no desenvolvimento económico é independente do seu grau de visibilidade?

Na preparação das entrevistas, escolheram-se duas medidas políticas, que cada um dos autarcas tinha referido na sua última campanha eleitoral: uma medida material e com um maior grau de visibilidade, e uma medida imaterial com um baixo grau de visibilidade. Durante a entrevista, pediu-se aos autarcas para descrever, em separado, o impacto que a medida material e a medida imaterial teriam no desenvolvimento económico do município. O objetivo era perceber se os autarcas distinguem o impacto económico de uma medida consoante o seu grau de materialidade (8ª dimensão mais importante da visibilidade), para perceber se a sua eventual preferência por um grau de visibilidade estava relacionada com a eficiência das estratégias de desenvolvimento ou com o seu retorno eleitoral.

Quadro 12. A importância dos investimentos públicos, pelo grau de materialidade

	CB	M	F	C	O	FZ	VR	G	VVR	S	GD	IN	PG
Importância material	S	C	C	S	S	S	C	S	C	C	-	-	-
Importância imaterial	N	S	S	C	C	S	S	S	N	S	-	-	-

- **S**, reponderam que sim, ou referiram essa determinante
- **C** responderam que sim, mas apresentaram condições ou consideraram uma determinante menor
- **N**, responderam que não.
- **Vazio**, não referiram ou não responderam

Na preparação das entrevistas, escolheram-se 10 compromissos eleitorais que cada um dos autarcas tinha apresentado na sua última campanha eleitoral, e classificou-se cada um dos investimentos em termos de visibilidade. Sem revelar a classificação, foi pedido aos autarcas para descreverem o grau de impacto no desenvolvimento do concelho de cada um dos compromissos apresentados. O objetivo era perceber, no entendimento dos autarcas, se a importância que cada um

dos compromissos eleitorais teria no desenvolvimento económico dos municípios era independente do seu grau de visibilidade.

Foi pedida uma avaliação qualitativa, e as respostas acabaram por ‘dispersar’ demasiado. Assim, foi necessário proceder a uma classificação numérica para o grau de impacto económico de cada compromisso. De 1 a 3, seguiram-se os seguintes critérios:

- 1 - o autarca não acredita que tenha um impacto significativo no desenvolvimento económico
- 2 - o autarca acredita que pode ter um impacto significativo
- 3 - o autarca acredita que tem um impacto muito significativo no concelho

Quadro 13. A importância dos investimentos públicos, pelo grau de visibilidade

Visível	Algo Visível	Fosco	Algo Invisível	Invisível
2,44	2,65	2,59	2,36	2,4

4.6. Informação Complementar para Responder à Pergunta de Partida

Se as obras públicas mais visíveis tendem a ser mais recompensadas eleitoralmente, os executivos municipais podem sentir-se pressionados a realizar esse tipo de obras para não perder eleições. Nas entrevistas perguntou-se aos autarcas se sentiam uma “pressão eleitoral” para realizar obras mais visíveis ao eleitorado. O objetivo era perceber se os executivos sentiam a necessidade de preferir investimentos mais visíveis para garantir resultados eleitorais, ou seja, se faziam esta associação direta entre a visibilidade dos investimentos e a sustentabilidade dos seus projetos políticos.

Quadro 14. A pressão eleitoral sentida pelos autarcas

	CB	M	F	C	O	FZ	VR	G	VVR	S	GD	IN	PG
Pressão eleitoral	S	S	-	S	S	S	S	S	S	S	-	-	-

- **S**, reponderam que sim, ou referiram essa determinante
- **C** responderam que sim, mas apresentaram condições ou consideraram uma determinante menor
- **N**, responderam que não.
- **Vazio**, não referiram ou não responderam

4.6.1. Os Inquéritos realizados aos eleitores.

Como descrito no início deste capítulo, realizaram-se uma série de 242 inquéritos aos eleitores dos concelhos em estudo. O objetivo era poder verificar as respostas dos autarcas entrevistados, comparando-as com as tendências de resposta dos eleitores. Assim, as perguntas foram construídas mantendo uma base de comparação com as respostas dos autarcas.

Fatores mais valorizados. Em primeiro lugar, interessa perceber quais são os atributos que os eleitores mais valorizam numa candidatura autárquica. Nos inquéritos, foi apresentada uma lista de 5 desígnios de um hipotético candidato autárquico, e foi pedido aos eleitores para classificarem de 1 (menos importante) a 5 (mais importante), o peso que teria cada um dos desígnios na sua consideração de voto. Por fim, calculou-se a média de respostas para cada um dos investimentos. O objetivo era perceber que fatores os eleitores tendem a valorizar mais numa candidatura, estimando que, à partida, terão maior peso nos resultados eleitorais nos concelhos em estudo. Os 5 desígnios apresentados foram:

1. A proximidade com as pessoas
2. O partido que representa
3. O programa eleitoral que apresenta
4. A sua reputação (confiança, popularidade)
5. Abertura para inovação e modernização

Quadro 15. Atributos de uma candidatura autárquica mais valorizados pelos eleitores

Proximidade	Partido	Programa	Reputação	Modernização
4,3	2,2	4	3,7	4,4

Preferências sobre os investimentos camarários. Nos inquéritos foi apresentada uma lista de 5 hipotéticos investimentos camarários, e foi pedido aos eleitores para classificarem de 1 (menos importante) a 5 (mais importante), o grau de importância que atribuíam a cada um dos investimentos. Por fim, calculou-se a média de respostas para cada um dos investimentos. O objetivo era perceber as preferências que os eleitores mantêm sobre os investimentos municipais, e, por consequência, que tipo de investimentos camarários podem pesar mais nos resultados eleitorais. Como os investimentos apresentados foram ligeiramente adaptados em cada um dos inquéritos, para se aproximarem do contexto específico de cada concelho, fica, em baixo, o exemplo dos investimentos apresentados nos inquéritos aos eleitores de Manteigas:

1. Requalificação e modernização do centro desportivo
2. Programas de cooperação entre a UBI e as empresas do concelho de Manteigas
3. Organizar uma equipa de sociólogos que estude o grau de confiança que as pessoas do concelho de Manteigas têm entre si (e publicar os resultados)
4. Financiamento de cursos técnicos para trabalhadores do concelho
5. Repavimentação da estrada que usa para o trabalho

Quadro 16. Os investimentos municipais mais valorizados pelos eleitores

Centro desportivo	Cooperação uni-emp	Estudo confiança	Formação técnica	Estrada
2,9	4	2,6	3,9	3,5

Aos entrevistados apresentou-se a mesma lista de investimentos públicos autárquicos que foi apresentada aos eleitores desse concelho nos inquéritos. De seguida, pediu-se aos autarcas para predizer qual seria, no seu entendimento, a média das respostas dos eleitores do respetivo concelho, para cada um dos investimentos, e procedeu-se a calcular a média das respostas de todos os autarcas. O objetivo era comparar as respostas dos autarcas com as respostas dos eleitores, e tentar perceber se a perceção dos autarcas sobre as preferências dos seus eleitores estaria de acordo com as respostas dadas.

Quadro 17. Os investimentos municipais mais valorizados, na perspetiva dos autarcas

Centro desportivo	Cooperação uni-emp	Estudo confiança	Formação técnica	Estrada
2,5	3,5	2,1	3,6	4,3

As percentagens de votos dos candidatos fictícios. Nos inquéritos foram apresentados aos eleitores dois candidatos fictícios à sua autarquia, apresentando três compromissos eleitorais por cada candidato, e foi-lhes pedido que escolhessem o candidato que preferiam. O primeiro candidato apresentava compromissos explicitamente visíveis (investimentos materiais e apoios diretos), e o segundo candidato apresentava compromissos eleitorais com um grau de visibilidade mais baixo (investimentos imateriais e apoios indiretos).

Candidato 1	<ul style="list-style-type: none"> - Inaugurar um pavilhão multiusos - Expandir a zona industrial (com novas infraestruturas de apoio) - Oferecer material escolar a todos os alunos do 1º ao 3º ciclo
Candidato 2	<ul style="list-style-type: none"> - Promover uma cultura forte de civismo e cortesia entre os munícipes - Financiar viagens de produtores de queijo do concelho em feiras de queijo internacionais - Reavivar e apoiar as associações culturais, recreativas e desportivas do concelho

Por fim, calculou-se a média das respostas entre todos os concelhos. O objetivo era perceber qual seria o candidato com uma probabilidade de vencer as eleições nos concelhos em estudo, de acordo com o grau de visibilidade.

Quadro 18. Média da percentagem de votos atribuída a candidato eleitoral

Candidato 1	Candidato 2
48,5%	51,5%

5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Quadro 19. As respostas às entrevistas e às análises, discriminadas por concelho

	CB	M	F	C	O	FZ	VR	G	VVR	S	GD	IN	PG
Perfil dos Candidatos	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	-	-	-
Proximidade/Empatia	-	-	S	-	-	S	S	-	S	-	-	-	-
Credibilidade/Confiança	S	-	S	S	-	-	-	S	S	S	-	-	-
Incumbência	-	-	S	S	S	S	S	S	S	-	-	-	-
Partido	-	S	C	S	C	S	S	S	C	C	-	-	-
Programa eleitoral	S	S	C	C	C	C	S	C	C	C	-	-	-
Programas 2021	S	S	N	C	S	S	S	S	N	S	-	-	-
Economia	S	-	S	S	S	-	-	-	S	S	-	-	-
Apoios Sociais	S	-	-	S	S	-	-	S	S	-	-	-	-
Obra Física	-	S	C	C	C	S	C	S	C	S	-	-	-
Importância material	S	C	C	S	S	S	C	S	C	C	-	-	-
Importância imaterial	N	S	S	C	C	S	S	S	N	S	-	-	-
Preferência material	S	C	C	S	C	S	C	S	S	C	-	-	-
Preferência imaterial	N	S	S	S	C	S	S	C	S	S	-	-	-
Pressão eleitoral	S	S	-	S	S	S	S	S	S	S	-	-	-
Total GOP	AV	F	F	F	F	AV	F	V	AV	F	F	AV	F
Receita Própria	AV	F	F	F	F	AV	F	V	AV	F	F	AV	F
Fundos Europeus	F	-	V	AV	F	V	V	V	F	-	V	AV	AV
Financiamento ND	V	-	AV	AV	-	V	F	AV	-	-	-	AV	AV
PPI (%)	40,1	17,5	60,5	40,4	-	57,4	59,3	76,4	53,3	17,3	40,6	50,6	30,4
AMR (%)	59,9	82,5	39,5	59,6	-	42,6	40,7	23,6	46,7	82,7	59,4	49,4	69,6

Quadro 20. As respostas aos inquéritos, discriminadas por concelho

	CB	M	F	C	O	FZ	VR	G	VVR	S	GD	IN	PG
Inquéritos (nº)	52	11	41	6	29	10	31	4	4	21	6	20	7
Proximidade	4,2	4,5	4,5	-	4	4,5	4,3	-	-	4,3	-	4,1	-
Partido	2,4	2	2,2	-	1,9	2,9	2,4	-	-	2,2	-	2,3	-
Programa eleitoral	4,2	4,2	4,2	-	3,8	4	3,9	-	-	4,3	-	3,6	-
Reputação	3,6	4,2	4	-	3,4	3,8	3,7	-	-	4	-	3,5	-
Inovação	4,5	4,5	4,4	-	4,3	4,5	4,5	-	-	4,4	-	4	-
Candidato 1 (%)	40,4	54,5	56,1	-	34,5	40	48,4	-	-	42,9	-	60	-
Candidato 2 (%)	59,7	45,5	43,9	-	65,5	60	51,6	-	-	57,1	-	40	-
Centro Desportivo	2,9	3,1	2,9	-	2,4	3,1	3,3	-	-	2,8	-	3,1	-
Cooperação Uni-Emp	4	3,6	3,9	-	4	4	3,9	-	-	4,3	-	4	-
Estudo Confiança	2,7	2,5	2,5	-	2,4	3,2	2,3	-	-	2,6	-	2,4	-
Cursos Técnicos	3,8	3,8	4	-	3,9	4	3,9	-	-	4,3	-	3,9	-
Estrada trabalho	3,2	3,7	4,3	-	3,4	3,4	2,8	-	-	3,2	-	3,8	-

As respostas dos representantes autárquicos estão divididas nas seguintes classificações:

S - reponderam que sim, ou referiram essa determinante;

C - responderam que sim, mas apresentaram condições ou consideraram uma determinante menor;

N - responderam que não;

Vazio - não referiram ou não responderam.

As análises às contas de gestão estão divididas nas seguintes classificações:

V – mediana do grau de visibilidade na categoria Visível

AV – mediana do grau de visibilidade na categoria Algo Visível

F – mediana do grau de visibilidade na categoria Fosco

AI – mediana do grau de visibilidade na categoria Algo Invisível

I – mediana do grau de visibilidade na categoria Invisível

Para facilitar a leitura dos quadros, coloriram-se alguns dos dados: a azul, os dados que sinalam uma preferência por investimentos visíveis, a verde, os dados que sinalam uma preferência por investimentos algo visíveis, a amarelo, os dados que sinalam uma preferência por investimentos foscos ou uma preferência visível/invisível com condicionantes, a laranja, os dados que sinalam uma preferência por investimentos algo invisíveis, a vermelho, os dados que sinalam uma preferência por investimentos invisíveis.

Os concelhos com menos de 10 inquéritos respondidos não foram considerados, por terem uma amostra demasiado pequena.

Quadro 21. Hipóteses verificadas por concelhos

No quadro em baixo, discrimina-se, por concelho, as respostas a cada uma das perguntas descritas na Metodologia. A coluna mais à esquerda verifica (ou não) as hipóteses apresentadas.

	Amostra	1ª Pergunta	2ª Pergunta	3ª Pergunta	Inquiridos	Verifica
Castelo Branco	Entrevista autarca (E) Análises GOP (A) Inquiridos eleitores (I)	E: Investimentos e compromissos visíveis têm peso eleitoral	E: Descreve-se uma preferência visível A: Descreve-se uma preferência visível	E: Investimentos visíveis com mais importância	I: Valorizam investimentos foscos	Talvez verifica
	Entrevista autarca (E) Análises GOP (A) Inquiridos eleitores (I)	E: Investimentos e compromissos visíveis têm peso eleitoral	E: Não é possível descrever uma preferência visível A: Não é possível descrever uma preferência visível	E: Importância dos investimentos independente do grau de visibilidade	I: Valorizam investimentos foscos e visíveis	Não verifica
Fundão	Entrevista autarca (E) Análises GOP (A) Inquiridos eleitores (I)	E: Não é possível distinguir peso eleitoral	E: Não é possível descrever uma preferência visível A: Descreve-se uma preferência visível	E: Importância dos investimentos independente do grau de visibilidade	I: Valorizam investimentos foscos e visíveis	Talvez verifica
	Entrevista autarca (E) Análises GOP (A)	E: Investimentos e compromissos visíveis têm peso eleitoral	E: Não é possível descrever uma preferência visível A: Descreve-se uma preferência visível	E: Importância dos investimentos independente do grau de visibilidade	Não existem dados suficientes	Talvez verifica
Oleiros	Entrevista autarca (E) Análises GOP (A) Inquiridos eleitores (I)	E: Investimentos e compromissos visíveis têm peso eleitoral	E: Não é possível descrever uma preferência visível A: Descreve-se uma preferência visível	E: Importância dos investimentos independente do grau de visibilidade	I: Valorizam investimentos foscos	Talvez verifica
	Entrevista autarca (E) Análises GOP (A) Inquiridos eleitores (I)	E: Investimentos e compromissos visíveis têm peso eleitoral	E: Descreve-se uma preferência visível A: Descreve-se uma preferência visível	E: Importância dos investimentos independente do grau de visibilidade	I: Valorizam investimentos foscos	Verifica
Vila de Rei	Entrevista autarca (E) Análises GOP (A) Inquiridos eleitores (I)	E: Não é possível distinguir peso eleitoral	E: Não é possível descrever uma preferência visível A: Descreve-se uma preferência visível	E: Importância dos investimentos independente do grau de visibilidade	I: Valorizam investimentos foscos	Talvez verifica
	Entrevista autarca (E) Análises GOP (A)	E: Investimentos e compromissos visíveis têm peso eleitoral	E: Descreve-se uma preferência visível A: Descreve-se uma preferência visível	E: Importância dos investimentos independente do grau de visibilidade	Não existem dados suficientes	Verifica
Góis	Entrevista autarca (E) Análises GOP (A)	E: Investimentos e compromissos visíveis têm peso eleitoral	E: Descreve-se uma preferência visível A: Descreve-se uma preferência visível	E: Importância dos investimentos independente do grau de visibilidade	Não existem dados suficientes	Talvez verifica
	Entrevista autarca (E) Análises GOP (A)	E: Investimentos e compromissos visíveis têm peso eleitoral	E: Não é possível descrever uma preferência visível A: Descreve-se uma preferência visível	E: Importância dos investimentos independente do grau de visibilidade	Não existem dados suficientes	Talvez verifica
Vila Velha de Rodão	Entrevista autarca (E) Análises GOP (A)	E: Investimentos e compromissos visíveis têm peso eleitoral	E: Não é possível descrever uma preferência visível A: Descreve-se uma preferência visível	E: Importância dos investimentos independente do grau de visibilidade	I: Valorizam investimentos foscos	Talvez verifica
	Entrevista autarca (E) Análises GOP (A) Inquiridos eleitores (I)	E: Investimentos e compromissos visíveis têm peso eleitoral	E: Não é possível descrever uma preferência visível A: Descreve-se uma preferência visível	E: Importância dos investimentos independente do grau de visibilidade	Não existem dados suficientes	Talvez verifica
Sertã	Entrevista autarca (E) Análises GOP (A) Inquiridos eleitores (I)	E: Investimentos e compromissos visíveis têm peso eleitoral	E: Não é possível descrever uma preferência visível A: Descreve-se uma preferência visível	E: Importância dos investimentos independente do grau de visibilidade	I: Valorizam investimentos foscos	Talvez verifica
	Análises GOP (A)	Não existem dados suficientes	A: Descreve-se uma preferência visível moderada	Não existem dados suficientes	Não existem dados suficientes	Não existem dados suficientes
Guarda	Análises GOP (A) Inquiridos eleitores (I)	Não existem dados suficientes	A: Descreve-se uma preferência visível	Não existem dados suficientes	I: Valorizam investimentos foscos e visíveis	Não existem dados suficientes
	Análises GOP (A)	Não existem dados suficientes	A: Descreve-se uma preferência visível moderada	Não existem dados suficientes	Não existem dados suficientes	Não existem dados suficientes
Idanha-a-Nova	Análises GOP (A) Inquiridos eleitores (I)	Não existem dados suficientes	A: Descreve-se uma preferência visível	Não existem dados suficientes	I: Valorizam investimentos foscos e visíveis	Não existem dados suficientes
	Análises GOP (A)	Não existem dados suficientes	A: Descreve-se uma preferência visível moderada	Não existem dados suficientes	Não existem dados suficientes	Não existem dados suficientes
Pedregão Grande	Análises GOP (A) Inquiridos eleitores (I)	Não existem dados suficientes	A: Descreve-se uma preferência visível moderada	Não existem dados suficientes	Não existem dados suficientes	Não existem dados suficientes
	Análises GOP (A)	Não existem dados suficientes	A: Descreve-se uma preferência visível moderada	Não existem dados suficientes	Não existem dados suficientes	Não existem dados suficientes

Primeira Pergunta: o Grau de Visibilidade dos Investimentos Públicos Influencia os Resultados Eleitorais?

Na Metodologia estabeleceu-se que o objetivo da primeira pergunta seria perceber se, no entendimento dos autarcas, a preferência por investimentos públicos mais visíveis aumenta a probabilidade de vencer eleições. Se isto fosse perguntado diretamente aos entrevistados, abria-se uma oportunidade para os autarcas se defenderem nas suas respostas, retratando uma imagem própria menos preocupada com as consequências eleitorais das suas políticas. Assim, foi preciso desconstruir o discurso político, decompondo os objetivos em várias perguntas, e focando as respostas nas opções dos eleitores, em vez das opções dos entrevistados.

5.1.1. Determinantes de resultados eleitorais

Quando perguntados sobre as determinantes que mais pesam nas eleições autárquicas em Portugal, os autarcas ofereceram várias respostas e explicações, mas existe uma resposta que parece ser consensual entre todos: o candidato, a sua imagem e as suas características, é a principal determinante. Para a Sertã, “as autárquicas são eleições onde importam a cara das pessoas, por quem está a dar a cara e por quem se apresenta como candidato”. Góis apontou que nos municípios com menos pessoas, as características pessoais dos candidatos tendem a contar mais, e o Fundão esclareceu que a política local é um poder de proximidade, e, portanto, nas eleições autárquicas as pessoas “personalizam imenso o voto, ou seja, votam mais na pessoa do que num projeto político-partidário”. Para Manteigas, nas eleições autárquicas “a pessoa é o que conta mais”, e, acrescentou, isso torna-se explícito nas terras onde a mesma pessoa se candidata por dois partidos diferentes em duas eleições diferentes, e acaba por ganhar ambas.

Em coerência, os restantes entrevistados atribuíram sempre um peso grande às características pessoais dos candidatos a Presidente de Câmara na consideração de voto em eleições autárquicas: Castelo Branco, Vila de Rei e a Covilhã apontaram o perfil dos candidatos, e Ferreira explicou que uma das razões para os seus opositores tinham perdido as eleições de 2021 era por “não terem apresentado um candidato com perfil à altura”; o Fundão e Vila de Rei apontaram a “imagem pública” dos candidatos, Ferreira e o Fundão apontaram a “empatia com o eleitorado”, e Ferreira e o Vila de Rei apontaram a “proximidade” como características importantes num candidato autárquico. Os entrevistados deram várias explicações para este parecer.

O Fundão explica que, hoje, as pessoas comunicam muito através da sua imagem pública, e “isso na política local sente-se um pouco mais”, ou seja, existe uma “personalização” grande do voto.

A Covilhã explica que as autarquias são sistemas presidencialistas, onde o Presidente de Câmara concentra muito do poder e da atenção, e, portanto, o perfil do candidato ganha muito peso na consideração de voto. Este entendimento é partilhado em Aidt *et al.* (2011), onde a figura do Presidente de Câmara, em Portugal, é descrita como tendo um “*papel protagonista no executivo, e uma quantidade substancial de poder e de autonomia*”. Oliveira (2021, p.61), para descrever a organização dos municípios portugueses, escreve que “*o Presidente de Câmara Municipal é visto pelos cidadãos como o centro do poder dentro do município, razão pela qual (...) os munícipes exigem do presidente um conhecimento profundo dos problemas e das aspirações da sua comunidade concelhia*”. Ambas as citações retratam uma imagem centralista do poder dentro dos municípios, o que pode concentrar, por sua vez, um peso grande da consideração de voto dos eleitores na figura que se candidata à presidência.

Quando perguntados sobre o peso que os partidos teriam nas eleições autárquicas, Oleiros explica que nos municípios pequenos os autarcas são mais próximos, e, portanto, as características pessoais dos candidatos são mais importantes que os partidos que as candidaturas representam, Ródão explica que, por causa dessa proximidade, nos meios mais pequenos “as pessoas acabam por votar mais nas pessoas do que nos projetos que lhes são apresentados”, e o Fundão diz que “quem ganha as eleições nos municípios são as pessoas. Talvez nos municípios de grande dimensão o fator político-partidário pode ter uma ponderação maior, mas quem ganha mesmo as eleições são as pessoas e não os partidos”. Ou seja, o partido como ideologia política, com a proximidade, tende a perder força.

Ródão e Manteigas concordam que nos grandes centros a relação com o eleitorado é mais distante, e que, portanto, o voto tende a ser mais ideológico. Ferreira acrescenta que os programas eleitorais mais ideológicos são cativantes nas eleições legislativas, mas que a nível autárquico as pessoas preferem programas menos ideológicos, com propostas mais concretas – “as pessoas não querem ouvir dizer que a educação para nós é muito importante, as pessoas querem é saber: vão ou não fazer uma escola nova, vão ou não dar material escolar”. Nas palavras do Fundão “o voto ideológico continua a perder força nas autárquicas. (...) Eu até acho extravagante haver quem diga que isto é uma “Câmara de direita”, quando nós estamos a resolver problemas concretos da população. (...) Por exemplo, na Margem Sul, há 20 anos, 90% das câmaras eram do PCP, e hoje não são nem um terço. Alguma coisa mudou”. O Fundão dá o exemplo do próprio concelho, onde o PSD ganhou as últimas três eleições autárquicas com uma maioria absoluta considerável, e, no mesmo período, o PS ganhou todas as eleições legislativas no Fundão.

Ainda assim, vários entrevistados reconhecem que o partido tem peso nas eleições autárquicas. Vila de Rei apontou o partido como uma determinante nas eleições em Vila de Rei, Góis considera

que as candidaturas feitas pelo PS têm um trabalho facilitado em Góis, e que isso foi uma dificuldade acrescida para a sua candidatura em 2021, e Ferreira refere que o PS tem vindo a crescer no concelho, e que isso pode ter ajudado a ganhar as eleições de 2021. A Covilhã concordou que, na Covilhã, candidatar-se pelo PS “ajuda sempre um bocadinho”, e acrescentou que o ex-Presidente Carlos Pinto, como representava o PSD, “escondia sempre um pouco o seu partido”. Manteigas graceja que se o próprio tivesse um clone a concorrer à Câmara de Manteigas pelo Partido Socialista, tem “a certeza que o do PS ganharia”, porque “o trabalho deles é muito mais fácil”. Manteigas explica que nas eleições autárquicas o partido conta “como sigla, como clube, e não como ideologia. (...) 90% dos eleitores do PS, não sabem porque é que são do PS”.

A Sertã entende que os partidos são importantes porque criam as condições para haver uma candidatura e uma campanha eleitoral, mas que os eleitores cada vez mais se revêm mais nos candidatos do que no partido representado, acrescentando que “é por isso que têm aparecido tantas candidaturas de cidadãos independentes, principalmente nas eleições autárquicas”. Para Manteigas, o único independente entrevistado, os grandes partidos partem em vantagem porque as suas estruturas estão mais enraizadas - justificando que são raras as eleições onde partidos como o PS ou PSD não concorrem -, e estão mais bem organizadas - justificando que é mais fácil montar uma lista, arranjar um programa, montar uma campanha eleitoral.

Por outro lado, os partidos podem pesar nos resultados eleitorais, também porque permitem aos eleitores confiar num político-partidários, entre ciclos políticos. Vila de Rei conta que em 2013, como não existia “trabalho já feito pelo executivo” para mostrar, uma determinante da sua vitória eleitoral tinha sido a confiança dos eleitores num projeto de “continuidade” do PSD para Vila de Rei, e Ródão concorda que a continuidade do PS foi uma determinante na sua vitória eleitoral em 2013, porque a relação de confiança com o eleitorado já está criada em parte pelo anterior executivo. Ainda assim, ambos Vila de Rei e Ródão, consideram que o partido tende a pesar mais numa primeira eleição, quando as pessoas ainda não conhecem bem o executivo, e a perder relevância nas recandidaturas, porque, como explica Ródão, “as pessoas já não votam tanto na expectativa, mas sim no trabalho feito”.

Esta confiança no “trabalho feito” é outra das determinantes descritas pela maioria dos autarcas. Para Ródão, a principal determinante dos resultados eleitorais das autárquicas é “o trabalho que é desenvolvido ao longo do mandato”. Nas palavras da Covilhã, “o Presidente incumbente raramente perde uma eleição”, porque o trabalho feito e as políticas adotadas pelo candidato já em exercício tornam a sua reeleição mais fácil, e considera que o trabalho feito ao longo dos dois primeiros mandatos foi “fundamental” para ser eleito em 2021. Góis e Ferreira,

quando perguntados porque é que tinham perdido as eleições em 2017, responderam que os anteriores executivos se candidatavam a um terceiro mandato, e que isso lhes dava muita vantagem.

Quando perguntados sobre os principais fatores de eleição em 2021, o Fundão referiu o facto da sua candidatura ser “uma de continuidade”, onde não se quebraram “os elos de confiança com o eleitorado”, Ródão e Castelo Branco referiram o seu trabalho de resposta à pandemia e outras adversidades no concelho nos últimos mandatos, Oleiros referiu a “disponibilidade para as pessoas” que o executivo tinha demonstrado ao longo dos dois mandatos anteriores, e Vila de Rei referiu que tinha sido o “trabalho já feito pelo executivo”.

Em relação ao peso dos programas eleitorais nos resultados das autárquicas, as respostas variam consoante o entrevistado. No geral os autarcas parecem considerar que os programas eleitorais são uma determinante importante em eleições, mas a maioria dos entrevistados parece apresentar condições à sua eficácia. Por exemplo, a Covilhã e o Fundão reconhecem a importância dos programas eleitorais, mas a Covilhã considera que “não são fundamentais”, e o Fundão considera que estão “longe de ser o fator mais importante”.

Uma das condições apresentadas é o peso comparativo dos programas eleitorais e do trabalho já feito na consideração de voto dos eleitores. Se os candidatos já criaram uma relação de confiança com o eleitorado durante os mandatos anteriores, esta parece ter mais peso nos resultados eleitorais que os programas. O Fundão considera que, em 2021, o seu programa eleitoral teve pouco peso porque se candidatava para um terceiro mandato, e, portanto, pesava mais o trabalho já feito, e a Covilhã considera que em 2013, na sua primeira eleição, o programa eleitoral tinha sido pesado mais. No entanto, olhando para os ciclos eleitorais dos autarcas que acreditam que o programa eleitoral fez mais diferença em 2021, dois deles candidatavam-se para um terceiro mandato, o que não confirma esta visão.

Quando perguntados sobre o impacto que o programa eleitoral apresentado em 2021 teria tido nos resultados das eleições, Oleiros respondeu que teve um impacto importante, Vila de Rei e Castelo Branco responderam que foi um fator de diferenciação eleitoral, Ferreira respondeu que tinha sido um fator decisivo, a Sertã considerou que pesou na sua vitória, Góis respondeu que tinha feito parte “de uma conjugação de fatores que determinou a mudança”, e Manteigas considerou que teve impacto nos resultados eleitorais, sobretudo para o eleitorado com uma escolha mais pensada, e a Covilhã respondeu que em 2021 algumas propostas podem ter sido “decisivas”.

Castelo Branco considera que o seu programa, em 2021, foi um fator de diferenciação eleitoral, não só pelas medidas apresentadas, como pela “maneira como foi apresentado”, e Ródão considera que não foi uma determinante, porque, com a pandemia, houve um contacto menos próximo com

os eleitores, que dificultou a divulgação dos compromissos eleitorais. A comunicação dos programas eleitorais parece ser outra das condições à sua eficácia como determinante em eleições autárquicas. Góis considera que o peso eleitoral dos programas difere com “o contacto e a maneira como se passa a mensagem”. Sobre isto, Ferreira, acrescenta que a comunicação é mais fácil nos “sítios mais pequenos, onde andamos na rua e conhecemos toda a gente” – se considerarmos também que os programas mais ideológicos perdem importância nos municípios pequenos, podemos deduzir que a comunicação dos programas é uma condição mais relevante nas eleições autárquicas.

Ainda sobre o peso dos programas em eleições, a Covilhã admite que “têm algum peso na decisão dos eleitores, desde que os investimentos sejam sentidos pelas pessoas”, Oleiros respondeu que alguns “compromissos que se assumem” podiam ser decisivos, e Ferreira assinalou que algumas promessas específicas têm impacto nos resultados. Percebemos, por estas respostas, que o peso dos programas eleitorais nos resultados das eleições depende dos compromissos eleitorais apresentados.

Em Eslava (2005) conclui-se que os executivos municipais podem preferir alguns tipos de investimentos para sinalizar as suas preferências ao eleitorado, fidelizando assim o seu voto, porém é verossímil que esta estratégia seja utilizada também pelos candidatos, sinalizando as suas preferências através dos programas eleitorais. Já em Napierała e Napierała (2022) conclui-se que o sucesso eleitoral de um político depende da sua capacidade de cativar os interesses particulares de uma parte dos seus eleitores, isto é, os autarcas podem preferir os compromissos eleitorais que os eleitores identifiquem como um problema mais próximo ou importante, para aumentar a sua probabilidade de vencer eleições.

A Sertã considera que o programa eleitoral é um “excelente meio” para os munícipes “perceberem se aquilo que nós nos propomos fazer vai de encontro às suas necessidades”. Em concordância, quando perguntados sobre os compromissos eleitorais que têm mais impacto nos resultados eleitorais, Castelo Branco respondeu que são aqueles que as pessoas “identificam como dando resposta aos seus problemas”, Vila de Rei referiu aquelas que têm “um impacto direto na vida das pessoas”, e a Covilhã respondeu que “são as políticas que têm mais visibilidade e mais impacto direto na vida das pessoas”, e as “políticas que respondem diretamente aos problemas das pessoas”.

O Fundão, quando perguntado sobre que compromissos eleitorais têm mais impacto nos resultados das eleições, respondeu que “atualmente há duas questões. (...) Uma questão é com a agenda económica, do ponto de vista da captação de emprego. A empregabilidade tornou-se uma questão importante, o tipo de emprego, as remunerações, as condições para a atividade económica.

A segunda questão tem que ver com a qualidade de vida: questões relacionadas com o ambiente, da relação das pessoas com a cidade, com a fruição do espaço”.

A primeira questão, em relação às questões económicas, é comum entre os entrevistados. Ferreira, quando perguntado sobre o impacto que as estratégias de desenvolvimento económico têm nos resultados eleitorais, respondeu que o concelho tem “pessoas cada vez mais qualificadas, mais atentas a isso. É mais importante hoje do que era há 10 ou 20 anos atrás”, e que, por isso, a importância eleitoral dos temas relacionados com a economia e o emprego tem crescido. Quando perguntados sobre o tipo de compromissos eleitorais que têm mais impacto nos resultados eleitorais, Castelo Branco referiu um programa eleitoral preocupado com “questões ligadas à economia”, a Sertã referiu “ideias concretas para a criação de emprego, para a fixação de população e instalação de empresas”, a Covilhã referiu as políticas de acesso e captação de emprego, Oleiros referiu as políticas de atração de empresas “que ajudem a fixar famílias”, e Ródão respondeu as propostas de retenção de investimento e criação de emprego. O próprio Fundão, quando perguntado sobre que medidas tomadas nos mandatos anteriores teriam tido mais peso nos resultados eleitorais de 2021, respondeu “as questões associadas à empregabilidade: a diversificação da atividade económica, e a criação de valor acrescentado”.

A segunda questão, em relação à qualidade de vida dos munícipes, também é referência comum entre os entrevistados. Entre os compromissos eleitorais que têm mais impacto nos resultados eleitorais, Castelo Branco referiu as questões sociais, questões ligadas à habitação, ao turismo e à promoção do território, Oleiros referiu as promessas relacionadas com a “melhoria das condições de vida”, como por exemplo a prestação de serviços de saúde ou de apoio social, e a Sertã referiu as propostas “relacionadas com a qualidade de vida”. Ródão acrescentou um apontamento interessante, quando referiu que a resposta difere consoante a geração dos eleitores: o eleitorado com mais idade responde mais a questões sociais, e o eleitorado mais jovem responde mais a questões como emprego e habitação. Já Manteigas, quando perguntado sobre os compromissos eleitorais que tinham tido mais impacto em 2021, respondeu que, no seu entendimento, havia 4 medidas específicas que tinham trazido votos, todas relacionadas com a ‘qualidade de vida’.

Voltando à resposta do Fundão sobre os compromissos com mais impacto nos resultados eleitorais, o entrevistado acrescentou, citando, que “até há uma década baseava-se tudo em grandes obras, a preocupação era (...) a obra física. Se calhar se formos ver os cartazes neste país há 20 anos, a palavra ‘obra’ era a palavra mais repetida”. No entanto, analisando as respostas dos entrevistados, percebemos que esta preocupação ainda é bem atual. Quando perguntados qual o ‘tipo’ de promessas que são mais recompensadas eleitoralmente, Ferreira respondeu “as obras

públicas”, Ródão referiu as obras públicas materiais, Góis respondeu “muito aquilo que vai pela obra física”, e deu o exemplo do alcatroamento de estradas, e a Covilhã respondeu “aquilo que diz respeito às pessoas no dia a dia, como a rua, o passeio a estrada, o asfalto”. Nas palavras de Ferreira, “as pessoas gostam de ver o edificado, gostam de ver um bom pavilhão, gostam de ver uma estrada bem pavimentada, mais do que propriamente as ideias, as ideias se calhar são secundárias”, e nas palavras da Sertã, “as pessoas só dão valor àquilo que vêm. O alcatrão é muito importante e tem muito impacto nos resultados eleitorais”. Manteigas explica que as pessoas “tendem a valorizar mais aquilo que for obra, betão. (...) as pessoas, no geral, continuam muito mais virados para a obra material, do que para o imaterial”.

5.1.2. O Retorno Eleitoral discriminado por Grau de Visibilidade

Em Aidt *et al.* (2011), Veiga e Veiga (2007a) e Veiga e Veiga (2007b) concluiu-se que as infraestruturas públicas como “viadutos”, “arruamentos” e “estradas rurais” (alguns dos exemplos comuns aos três estudos), são as despesas públicas que trazem maior recompensa eleitoral, reforçando a ideia de que os eleitores valorizam bastante este tipo de investimentos.

Nas palavras de Ferreira, “as pessoas procuram aquilo que é visível e que é material”, nas palavras de Góis, “as pessoas dão muita relevância a (...) todas estas situações que a pessoa olha e se sente gratificada. Isso tem muito impacto nas pessoas”, nas da Sertã, “as pessoas só dão valor àquilo que vêm (...) é muito importante e tem muito impacto nos resultados eleitorais”, e nas da Covilhã “é fundamental que o executivo que pretende agradar aos eleitores aposte naquilo que é mais visível”. Por exemplo, a Covilhã, referindo-se ao ex-presidente Carlos Pinto, considerou que o principal fator para ter ganho as eleições de 2005 e 2009, foi por ser ter “feito empreendimentos públicos muito visíveis, nomeadamente o asfaltamento de estradas e de ruas”, e que isso tinha dado uma “visibilidade muito grande” à sua figura política, ou seja, os empreendimentos materiais tinham peso, não só no trabalho do executivo, mas também na própria figura política.

Contudo, no entendimento dos autarcas, nem toda a obra material é recompensada eleitoralmente. Segundo Ródão, as obras públicas como redes de água ou saneamento têm “pouco impacto” nos resultados eleitorais, ou, como explica Vila de Rei, referindo-se às mesmas obras, “são investimentos que não servem para dar votos, apenas para não os perder”. Nas palavras de Oleiros, “podemos fazer um investimento de milhões numa rede de abastecimento de água, e, como está debaixo de terra, as pessoas não veem. Obviamente uma estrada com três faixas tem maior visibilidade”, ou, nas palavras da Covilhã, “eu posso fazer uma obra de milhões, e perder porque

não fiz um investimento de tostões: se apostarmos no teatro municipal, podemos perder as eleições porque não fizemos o passeio, a rua, a iluminação, o espaço verde”.

Vila de Rei diz que “as pessoas já estão fartas das piscinas e dos pavilhões multiusos. Acima de uma grande obra prevalece uma medida que influencie de facto a vida das pessoas, talvez um médico de família nas aldeias seja mais importante”. O exemplo utilizado por Vila de Rei (médicos de família nas aldeias), representa um apoio direto e palpável aos eleitores, ou seja, que cria a mesma relação próxima com o eleitorado que criam medidas como, por exemplo, asfaltar a estrada à porta de casa. Esta referência aos apoios diretos dados à população também é comum nas respostas dos autarcas. Quando perguntados sobre que medidas teriam maior peso nos resultados eleitorais, Ródão referiu os “apoios diretos à população”, Góis e Castelo Branco referiram “as questões sociais”, a Covilhã referiu “as políticas que mexem com os apoios sociais”. Também Oleiros, quando perguntado sobre que medidas dos últimos dois mandatos teriam tido mais peso nos resultados eleitorais de 2021, referiu os apoios aos jovens, e a Covilhã, para a mesma pergunta, referiu “as políticas sociais de apoio às famílias”. Esta ideia de que os apoios diretos têm um impacto forte na consideração de voto dos eleitores está de acordo com as conclusões de Chorateas *et al.* (2016), que indicam que o aumento das transferências diretas de rendimento têm um efeito positivo na probabilidade de reeleição.

Os apoios diretos à população, tal como algumas obras públicas materiais, conseguem criar facilmente uma relação de proximidade e de presença na vida dos eleitores. A diferença parece estar na capacidade de criar uma perceção de atenção e de disponibilidade junto dos eleitores. Manteigas diz que “as pessoas julgam mais o presidente da Câmara pelas ervas que estão a crescer no passeio, do que por ter trazido mais 20% de turistas para o município. Aquelas pessoas que vivem na periferia da vila, não têm nenhum café, nenhum restaurante, não dependem do turismo para nada, querem lá saber que Manteigas esteja melhor do que antes, querem é que a Câmara arranque as ervas e ponha o alcatrão à porta. (...) Não querem saber se apresentamos uma estratégia de turismo inovadora, estão mais preocupadas com ‘o que é que no meu dia-a-dia vai mudar’”. A Covilhã, concordando, diz que “as políticas de proximidade (...) são fundamentais no momento do voto”.

O critério mais considerado, não sendo o da materialidade, parece ser outro: o da visibilidade. O Quadro 3 e o Quadro 4, que apresentam, respetivamente, a média do retorno eleitoral dos investimentos, discriminando-os por grau de visibilidade, e a média da percentagem de votos atribuída a cada grau de visibilidade, são dois indicadores sólidos de que, no entendimento dos autarcas, quanto maior for o grau de visibilidade de uma medida, maior é o seu retorno eleitoral.

5.2. Segunda Pergunta: Existe uma Preferência por Investimentos com Maior Grau de Visibilidade?

Quando perguntados sobre a importância que as obras públicas materiais têm nos respectivos projetos de políticos para o concelho, as respostas divergem entre os autarcas.

A Covilhã respondeu que as obras públicas materiais eram “um dos vetores principais”, dando como exemplo várias áreas que a autarquia pretende apoiar com a requalificação de espaços, Góis respondeu que a pavimentação de estradas era uma das prioridades para este mandato, e Ferreira respondeu que as infraestruturas foram “a primeira aposta” deste executivo.

Alguns autarcas referem a importância das obras públicas materiais no seu projeto político, no entanto apresentam algumas condições. Vila de Rei, acrescenta que “mais importante do que uma grande obra, é uma obra potenciadora da qualidade de vida das pessoas”, Castelo Branco respondeu que havia uma aposta forte na “obra física”, mas “que responda sempre a necessidades concretas”, e Ródão descreve uma preocupação cada vez maior em rentabilizar este tipo de obras.

No entanto, nem todos os entrevistados descrevem uma prioridade política para as obras públicas materiais. Oleiros respondeu que “ainda nos faltam algumas infraestruturas”, mas que este mandato se vai “focar na atração e fixação de pessoas”, a Sertã respondeu que “é muito importante e tem muito impacto nos resultados eleitorais, mas achamos que há muito mais coisas a fazer”, Manteigas referiu alguns exemplos de obras que “faziam falta”, mas que não eram a principal prioridade, e o Fundão respondeu que “atualmente as infraestruturas ponderam menos relativamente a outras estratégias de desenvolvimento, nas áreas da inovação, da sustentabilidade, entre outras”.

Quando perguntados sobre a importância que as obras relativas ao capital imaterial tinham nos respectivos projetos de políticos, a maior parte dos autarcas descreveu algum tipo de relevância política.

Manteigas respondeu que a promoção de uma cultura de partilha e interação entre os munícipes “é o primeiro pilar” do seu projeto político, Vila de Rei respondeu que a promoção de uma cultura forte de cidadania na população era uma prioridade deste mandato, e deu exemplos de projetos que se tentavam aproximar desse objetivo, Ferreira respondeu que a estava nos objetivos do executivo, que desde o início do mandato este executivo tentou promover uma cultura de união e proximidade entre os munícipes, a Covilhã respondeu que as políticas de igualdade e de inclusão faziam parte do projeto deste executivo, e deu exemplos de alguns projetos, a Sertã respondeu que a promoção de cultura de associação era “sem dúvida” uma prioridade política, justificando que existem poucas

sinergias dentro do concelho, Oleiros respondeu que uma estratégia de união entre entidades públicas era uma prioridade, para conseguir resolver os problemas do concelho com eficiência, Ródão respondeu que este executivo “tido uma grande preocupação de incluir as pessoas com alguma diferença, e apoiá-las de forma ativa na contratação junto das empresas e junto da Câmara Municipal”, e o Fundão respondeu que um dos principais objetivos da aposta no acolhimento de migrantes era promover a “inovação social” dentro das comunidades e dentro da forma como “resolvemos políticas públicas”.

Dois dos entrevistados não descreveram essa relevância nos respetivos projetos políticos: Góis, que quando perguntado sobre se a promoção de uma cultura de proximidade entre habitantes era prioridade deste executivo, justificou que era difícil implementar alguns projetos porque “as pessoas têm dificuldade em aceitar o que é novidade”, sobretudo entre a população mais idosa, e Castelo Branco, que quando perguntado sobre um investimento que podia promover a agregação social entre munícipes, respondeu que isso não fazia parte dos objetivos da medida.

5.2.1. Análises às Contas de Gestão dos Municípios

Nas análises às contas de gestão, existe a oportunidade de discriminar as opções dos executivos municipais por grau de visibilidade, e de quantificar, com uma precisão limitada, as suas preferências políticas. Para responder à pergunta de partida desta dissertação é fundamental comparar por resultados quantificáveis as conclusões destas análises com as respostas dos autarcas.

Contudo, o Fundão, na sua entrevista, deixou dois apontamentos que importam referir aqui. O primeiro apontamento é que as Grandes Opções de Plano podem não ser a melhor ferramenta para perceber quais são as preferências dos executivos municipais, porque os investimentos visíveis tendem a ter despesas mais facilmente quantificáveis do que os investimentos invisíveis. Por exemplo, se um projeto de inovação social planejar coordenar vários tipos de atores económicos, esse esforço pode ser feito por funcionários municipais, e o investimento estar diluído nos salários correntes da Câmara - que nem sempre estão descritos nas GOP.

O segundo apontamento deixado pelo Fundão é que comparar custos monetários por categoria de investimentos é uma estratégia ineficiente para medir o respetivo impacto económico. Por exemplo, os investimentos visíveis tendem a precisar de maiores quantidades de investimentos - a construção de uma estrada é um esforço que tendencialmente implica mais custos, materiais e salariais, do que um projeto de coordenação de atores. Isto é, a preferência por investimentos com um maior grau de visibilidade pode descrever uma distribuição eficiente dos dinheiros públicos. Segundo o Fundão, urge complementar a análise às Grandes Opções de Plano dos municípios com

outras análises e medidas de impacto. Consequentemente, tendo em conta a ineficácia metodológica destas análises, será sensato relativizar as conclusões que daqui se retiram.

Total GOP. Em relação ao total das 13 GOP analisadas, a mediana do grau de visibilidade está na categoria Algo Visível. Isto sinaliza que os executivos municipais dos concelhos em estudo tendem a preferir investimentos com um maior grau de visibilidade. Porém, os executivos municipais variam muito nas suas preferências de investimento, e os concelhos têm contextos sociais e políticos específicos, e, portanto, é necessário fazermos uma análise mais aprofundada.

Alguns executivos municipais têm uma preferência por investimentos com um elevado grau de visibilidade: em **Castelo Branco**, as categorias Visíveis e Algo Visíveis representam 82,2% de todos o investimento descrito nas GOP (39,1% e 43,1%, respetivamente), em **Ferreira do Zêzere** representam 69,3% (45,3% e 24%, respetivamente), em **Vila Velha de Ródão** representam 67,1% (26,5% e 40,6%, respetivamente), e em **Idanha-a-Nova** representam 61,6% (28,7% e 32,9%, respetivamente). Em **Góis**, a categoria Visível, sozinha, representa 58,5% do investimento descrito nas GOP, ou seja, a o centro de gravidade dos investimentos camarários está na categoria Visível.

Dos 13 concelhos analisados, a maioria tem o seu centro de gravidade na categoria Fosco. No entanto, algumas autarquias parecem ter, dentro da categoria Fosco, o centro de gravidade um pouco desviado para os investimentos mais visíveis. Em **Vila de Rei**, o conjunto das categorias Visível e Algo Visível conta com 45,8% das GOP, enquanto o conjunto das categorias Invisível e Algo Invisível conta com 26,6% das GOP, na **Sertã** os dois conjuntos contam com 42,6% e 21,6% das GOP, respetivamente, na Guarda contam com 41,5% e 13,6% das GOP, respetivamente, e em **Oleiros** contam com 39,1% e com 24,4% das GOP, respetivamente.

Pedrogão Grande, a **Covilhã** e o **Fundão** e sinalizam uma preferência clara por investimentos foscas, apresentando, respetivamente, 56,3%, 49% e 47,9% e dos investimentos nesta categoria. No entanto, os três concelhos referidos acima mantêm uma preferência por investimentos mais visíveis, apresentando, respetivamente, 92,9%, 81,1% e 89,1% do investimento na soma das categorias Visível, Algo Visível e Fosco, isto é, os três concelhos têm apresentam níveis baixos de investimentos Invisível e Algo Invisível. Já o concelho de **Manteigas**, sinaliza uma preferência clara por investimento Fosco, apresentando 70,9% dos investimentos camarários dentro desta categoria, e investimentos residuais nas restantes categorias. Esta preferência explícita pode representar, igualmente, um desequilíbrio no grau de visibilidade dos investimentos públicos.

Receita Própria. Os investimentos financiados por Receita Própria representam a maior parte das GOP e, por isso, tendem a seguir a distribuição de visibilidade do total GOP. Porém, o centro de gravidade do grau de visibilidade do total Receita Própria dos 13 concelhos em estudo está na categoria Fosco, o que demonstra algumas tendências discrepantes. Isto sinaliza que os executivos municipais dos concelhos em estudo tendem a financiar com a Receita Própria investimentos camarários com menor grau de visibilidade do que aqueles que financiam com investimentos externo. Novamente, os concelhos têm contextos sociais e políticos específicos, e, portanto, é necessário fazermos uma análise mais aprofundada.

Castelo Branco, Ferreira do Zêzere e Idanha-a-Nova continuam a ter mais de 50% dos seus investimentos classificados dentro das categorias Visível e Algo Visível (que representam 82%, 61,4%, 50,2% de investimento financiado por RP descritos das GOP de cada concelho, respetivamente), ou seja, mantêm o seu centro de gravidade na categoria Algo Visível. **Góis** mantém o centro de gravidade na categoria Visível, que representa 50,5% de investimento financiado por RP.

No entanto, é possível descrever várias diferenças. Nos concelhos de **Vila de Rei, Guarda e Oleiros**, se compararmos a distribuição de RP em relação à distribuição do total das GOP nos três concelhos, o conjunto das categorias Visível e Algo Visível baixa em proporção, e o conjunto das categorias Invisível e Algo Invisível aumenta em proporção. Isto sinaliza que estes concelhos baixam o grau de visibilidade na distribuição da RP. Na **Sertã** os dois conjuntos atrás referidos mantêm a sua proporção comparativa. Já os concelhos de **Manteigas, Pedrogão Grande, Covilhã** e **Fundão** têm todos mais de 50% dos investimentos financiados por RP dentro da categoria Fosco, mantendo o seu grau de visibilidade.

Empréstimo. A procura dos concelhos por Empréstimos é muito baixa. Os concelhos com maior financiamento em valor total e em proporção são o de Góis (12,5% do total GOP), o de Idanha-a-Nova (6,7% do total GOP), e o de Pedrogão Grande (3,7% do total GOP). Os concelhos com menor financiamento por Empréstimo são **Manteigas, Sertã, Ferreira do Zêzere, Castelo Branco, Vila Velha de Ródão, Fundão, Covilhã** e **Guarda** (0% do total GOP).

O centro de gravidade do grau de visibilidade está nos investimentos Algo Visíveis, apesar de praticamente todo o investimento estar distribuído pelas categorias Visível e Fosco. O concelho de Góis tem o centro de gravidade do financiamento por Empréstimo na categoria Visível, e o concelho de Pedrogão Grande na categoria Fosco, ambos coincidentes com os centros de gravidade do total GOP respetivos. Idanha-a-Nova tem o centro de gravidade do financiamento por Empréstimo na categoria Fosco, mais baixo do que o total GOP. Os restantes concelhos têm valores

modestos de financiamento por Empréstimo, e, pela representatividade da amostra, não serão considerados. O financiamento de investimentos Algo Invisíveis e Invisíveis é quase inexistente: só a categoria Algo Invisível tem uma modesta quantia de financiamento por Empréstimo no concelho de Idanha-a-Nova.

União Europeia. A procura dos concelhos por financiamento europeu é baixa. Os concelhos com maior financiamento em valor total e em proporção são a Guarda (32,3% do total GOP), o Fundão (21,2% do total GOP), Oleiros (16,6% do total GOP) e Idanha-a-Nova (12,3% do total GOP). Os concelhos com menor financiamento europeu são Manteigas, Sertã e Ferreira do Zêzere (0% do total GOP), seguidos de Góis, Castelo Branco e Vila Velha de Ródão, (entre 1% e 2% do total GOP). Pela representatividade da amostra, nenhum dos concelhos com menor proporção de financiamento europeu será considerado.

O centro de gravidade do grau de visibilidade está nos investimentos Algo Visíveis. O financiamento de investimentos Algo Invisíveis e Invisíveis é quase inexistente, e só é conseguido pelos concelhos com maior proporção de financiamento europeu nas GOP (Guarda, Fundão, Oleiros e Idanha-a-Nova). Ainda assim, dos 4 referidos, Oleiros é o único concelho com o centro de gravidade do financiamento europeu na categoria Fosco. Entre os concelhos, 4 têm o centro de gravidade na categoria Algo Visível (Fundão, Pedrogão Grande, Covilhã e Idanha-a-Nova), e 2 têm o centro de gravidade na categoria Visível (Vila de Rei e Guarda).

Comparando a distribuição de visibilidade do financiamento europeu com a distribuição de visibilidade do total das GOP, podemos verificar que **Castelo Branco, Vila Velha de Ródão** o centro de gravidade baixa de categoria, no **Fundão, Oleiros, Góis e Idanha-a-Nova** mantêm-se, e que na **Covilhã, Ferreira do Zêzere, Vila de Rei, Guarda e Pedrogão Grande** aumenta a categoria. Os restantes concelhos não têm financiamento europeu descrito nas GOP.

Os investimentos financiados diretamente pela União Europeia tendem a ter um grau de visibilidade mais elevado do que os investimentos financiados por Receita Própria. Isto está de acordo com a conclusão relativa ao investimento financiado por Receita Própria, de que os municípios tendem a utilizar o financiamento externo para investimentos com um grau de visibilidade maior, e a Receita Própria para investimentos com um grau de visibilidade menor.

Contudo, a preferência atrás descrita pode ser justificada por vários fatores. Por um lado, a própria União Europeia pode preferir financiar investimentos públicos mais visíveis, ou a organização das candidaturas favorece os projetos com resultados mais visíveis, condicionando as preferências dos municípios. Por outro lado, como foi descrito por Castelo Branco na sua entrevista, as obras públicas visíveis implicam contratos com empresas, criação de postos de trabalho e

aquisição de bens e serviços. Assim, os executivos municipais podem aproveitar os investimentos com financiamento europeu para transferir recursos para os seus eleitores ou para alguma entidade com poder político, aumentando assim a sua probabilidade de vencer eleições, sem despende dos recursos próprios do concelho. Por outras palavras, será mais fácil para um executivo municipal desassociar-se publicamente de um esquema político, se o dinheiro envolvido não vier do próprio município.

Não Definido. O recurso a investimento Não Definido não é significativo nos concelhos em estudo, embora existam grandes discrepâncias na sua utilização. Os concelhos que descrevem uma maior proporção de investimento com recurso a financiamento ND são, isoladamente, Ferreira do Zêzere (39,1% das GOP), e Idanha-a-Nova (14,4% das GOP). Castelo Branco, Fundão e Góis descrevem perto de 7% dos investimentos nas GOP com financiamento ND, e a Covilhã e Vila de Rei descrevem perto de 2%. Os restantes concelhos descrevem valores residuais ou nulos, de investimento com financiamento ND.

O grau de visibilidade deste tipo de financiamento está na categoria Visível. Isto sinaliza que o financiamento ND é, tendencialmente, utilizado para suportar investimentos com um elevando grau de visibilidade. O concelho de Góis é o único com uma proporção significativa de investimento com financiamento Não Definido dentro das categorias Invisível e Algo Invisível (15,4%). Os restantes concelhos que têm financiamento ND para investimentos Algo Invisíveis e Invisíveis são o Fundão e Castelo Branco, com quantias modestas.

Comparando a distribuição de visibilidade do financiamento Não Definido com a distribuição de visibilidade do total das GOP, podemos verificar que em Góis, o centro de gravidade baixa de categoria, Vila de Rei, e Idanha-a-Nova mantem, e que na Covilhã, Ferreira do Zêzere, Fundão, Pedrogão Grande e Castelo Branco aumenta a categoria. Os restantes concelhos não têm financiamento Não Definido descrito nas GOP.

Dos concelhos em estudo, 2 têm o centro de gravidade na categoria Visível (**Castelo Branco** e **Ferreira do Zêzere**), 5 têm o centro de gravidade na categoria Algo Visível (**Fundão, Góis, Pedrogão Grande, Covilhã e Idanha-a-Nova**), e apenas 1 tem o centro de gravidade na categoria Fosco (**Vila de Rei**). Isto está de acordo com a conclusão relativa ao investimento financiado por Receita Própria, de que os municípios tendem a utilizar o financiamento externo para investimentos com um grau de visibilidade maior, e a Receita Própria para investimentos com um grau de visibilidade menor.

Relação AMR-PPI. Nos 12 concelhos em que foi possível comparar os valores do PPI e das AMR (para Oleiros não estava disponível), podemos verificar que metade (6) tem preferência por investimentos incluídos no PPI, e a outra metade (6) por investimentos incluídos nas AMR.

Pela tabela, podemos perceber que as autarquias que têm o centro de gravidade dos investimentos camarários na categoria Fosco tendem a ter maior proporção de investimentos apresentadas nas Atividades Mais Relevantes, e que as autarquias que têm o centro de gravidade dos investimentos camarários nas categorias Visível e Algo Visível tendem a ter maior proporção de investimentos apresentados no Plano Plurianual de Investimentos. Apenas três municípios fogem à regra: Castelo Branco, com uma média de visibilidade Algo Visível, e uma maior proporção nas AMR, e Vila de Rei e o Fundão, com uma média de visibilidade Fosco, e uma maior proporção no PPI.

O concelho de Góis apresenta a maior proporção (76,4%) de investimentos dentro do PPI, isto é, descreve uma preferência clara por investimentos descontínuos. Este valor pode justificar o facto de Góis ser o único concelho que tem o grau de visibilidade do total das GOP centrado na categoria Visível. Já Manteigas é o concelho que apresenta a maior proporção (82,5%) de investimentos dentro das AMR, isto é, descreve uma preferência clara por investimentos contínuos. Por sua vez, Manteigas é o concelho que apresenta o menor grau de visibilidade do total das GOP, com mais de 70% dos investimentos descritos dentro da categoria Fosco. A Sertã acompanha esta lógica, com 81,7% de investimentos dentro das AMR, e um grau de visibilidade do total das GOP próximo do Fosco.

5.3. Terceira Pergunta: na perspetiva dos autarcas, a importância dos investimentos públicos no desenvolvimento económico é independente do seu grau de visibilidade?

A generalidade dos autarcas parece considerar que as obras públicas materiais têm impacto na qualidade de vida e nas condições de trabalho dos munícipes, e que servem para atrair e fixar pessoas e empresas no concelho. Em Lewis (1998) podemos ler que as infraestruturas públicas servem, entre outras coisas, como incentivo à importação e permanência de capital humano – mais trabalhadores, mais qualificados e mais empreendedores. Nas palavras do Fundão, “as infraestruturas públicas são um pouco como a saúde para as pessoas: só lhe damos valor quando não a temos. Há uma série de infraestruturas básicas que temos de ter, e, se não tivermos, perdemos qualidade de vida e deixamos de ser atrativos”.

Quando perguntados sobre o impacto que as obras públicas materiais têm no desenvolvimento dos concelhos, a Covilhã respondeu que “são fundamentais para todas as atividades económicas do

concelho”, e que se um concelho tiver “qualidade de vida, ao nível da saúde, do desporto, das acessibilidades, é mais fácil fixar pessoas, ou atrair investidores e empresas”, Ferreira respondeu que as infraestruturas ajudavam a “criar condições para fixar pessoas”, ajudando a crescer o seu território, Oleiros respondeu que ter “um espaço onde as pessoas se sintam confortáveis (...) também faz parte do desenvolvimento”, Manteigas respondeu que algumas obras podem oferecer qualidade de vida, e reter pessoas, seja para trabalhar, para viver, ou para visitar, e que isso contribui para “o desenvolvimento económico do município”, e Castelo Branco respondeu que as infraestruturas públicas podem “acolher projetos artísticos, empresas, (...) e dar identidade à cidade”, e que as artérias de circulação da cidade promovem a instalação de indústrias ou áreas comerciais. Góis respondeu que as acessibilidades “reduzem o tempo, e permitem que os agentes económicos possam alavancar os seus negócios. (...) Tudo o resto acaba por se encaixar naquilo que as acessibilidades podem trazer”

Castelo Branco explica que as obras públicas materiais empregam pessoas, implicam contractos com empresas, e fazem circular dinheiro pela economia do concelho. Este apontamento indica que as obras públicas materiais são uma oportunidade de dar algum apoio direto à população, ou seja, que este tipo de obras pode ter até uma dupla dimensão de visibilidade. Contudo, alguns entrevistados apresentam condições para um impacto económico eficiente.

Nas palavras do Fundão, “o país no interior, não foi por estar mais bem infraestruturado que conseguiu manter mais pessoas, ou seja, não chega ter boas infraestruturas”. Vila de Rei entende que os investimentos materiais só podem compensar se forem contextualizados, e insistiu na importância de uma boa análise de investimento, e Manteigas respondeu que o impacto económico “depende das obras”. Como descrito em Cutanda e Paricio (1993), infraestruturas públicas têm efeitos dispersos nas diferentes regiões, ou seja, o seu impacto no desenvolvimento depende do respetivo contexto e modelo de integração.

Ródão respondeu que o investimento público em obra física só tem impacto económico se for complementado por investimento privado. Como escreve Kessides (1993), os “investimentos em infraestruturas públicas não conseguem potencial económico, apenas desenvolvê-lo”, sugerindo que as infraestruturas públicas só criam retorno económico se houver capital privado para se servir delas.

A Sertã respondeu que as infraestruturas eram importantes, mas que era preciso criar procura antes de fazer o investimento, dizendo que “se tivermos mais população primeiro, teremos depois de criar condições para essa população”. Lewis (1998) descreve que, tal como as infraestruturas públicas podem estimular o desenvolvimento económico, também o próprio desenvolvimento económico pode estimular a procura de infraestruturas públicas numa região.

Em relação aos bens imateriais, a maior parte dos autarcas reconhece que o capital imaterial tem um impacto significativo no desenvolvimento dos concelhos, contudo as descrições desse impacto variam muito entre os entrevistados. O facto de os projetos apresentados a cada autarca serem diferentes entre si pode ajudar a justificar essa disparidade.

O Fundão, quando perguntado sobre o impacto que uma cultura forte de inclusão entre os munícipes tem na economia, respondeu que se dava de três formas: “a interculturalidade traz partilha, melhores competências da língua, reforço da internacionalização, e isso tem um impacto na economia. Segundo, o facto de termos as escolas com várias nacionalidade e línguas e cores de pele, prepara as crianças para lidar com a diferença, e isso torna-os mais ativos e mais relevantes num mundo muito competitivo. A terceira questão é que, se somos mais, (...) temos mais habitantes, mais habitações, mais consumidores, e isso fortalece as economias locais”.

Vila de Rei, quando perguntado sobre o impacto que uma cultura forte de cidadania na população do concelho tem na economia, respondeu que laços fortes e interações fluidas permitem uma maior troca de ideias, maior socialização, maior inclusão, e que isso “ativa” as comunidades, potenciando-as: “faz com que (as comunidades) sejam mais dinâmicas, mais participativas, desenvolve o sentido de comunidade”. Na mesma senda, Góis, quando perguntado sobre o impacto que a proximidade entre munícipes tem na economia, respondeu que “as pessoas quando têm contactos mais próximos podem desenvolver as suas relações, e daí podem surgir oportunidades, surgir ideias. Pelo conhecimento, pelo estreitamento dos laços, pelas ligações que se criam, podem surgir negócios de interesse comum”.

Também Manteigas, quando perguntado sobre o impacto que uma cultura forte de partilha e interação tem na economia, respondeu que “era do mais importante que pode existir”, porque “nos municípios pequenos (...) ganhamos muito se colaborarmos. Mesmo não gostando um do outro, se percebermos que o que estamos a fazer é o melhor para Manteigas, se aprendermos a trabalhar em equipa (...), se tivermos uma cultura de partilha enraizada na vila, vamos atingir resultados muito melhores”. Segundo Manteigas, no seu concelho as pessoas foram ficando “pouco interessadas em sair de casa, em apoiar, em colaborar, e nós estamos a tentar revitalizar novamente esse espírito comunitário, de partilha, de colaboração, de entreaajuda”.

A Sertã, quando perguntado sobre o impacto que uma cultura forte de associação entre os munícipes tinha na economia, respondeu que era “um braço armado do município no exterior”, e que “as associações, têm um papel importante no desenvolvimento económico porque dinamizam o território. (...) Fazem com que as pessoas se sintam acompanhadas, se sintam em comunidade. (...) É muito importante para o desenvolvimento económico e social do município”. Ferreira, sobre

uma pergunta semelhante, respondeu que uma cultura de associativismo era “fundamental” para o desenvolvimento económico, explicando que, enquanto as Câmaras podem dar a estrutura ou material, não podem criar esses laços sociais, e tudo o que advém daí: “as pessoas (...) passam a fazer coisas em conjunto. (...) isso é uma coisa que se consegue juntando munícipes, e deve ser a Câmara a promover.”

Na literatura depreendeu-se que as dinâmicas de aglomeração de atores são uma peça central do desenvolvimento territorial (Lopes e Mota, 2021), e que a aglomeração de atores e o desenvolvimento económico são “duas faces da mesma moeda” (Vazquez-Barquero e Rodríguez-Cohard, 2018). Entre outras razões, quanto maior a proximidade entre os atores, maior a intensidade das externalidades de conhecimento (Boschma, 2005). As respostas atrás descritas são conclusivas, porque estabelecem uma relação explícita entre as dinâmicas sociais fluídas e o desenvolvimento económico das respetivas comunidades, ou, por outras palavras, o impacto que a capacidade dos munícipes de cooperar, e de trocar conhecimento e informação pode ter na inovação e noutros degraus de desenvolvimento económico.

A Covilhã deixa uma noção um pouco diferente. Quando perguntado sobre o impacto económico que as políticas de igualdade podem ter, respondeu que “o desenvolvimento económico passa por dar estabilidade às pessoas”, que as políticas de integração trazem novos estudantes, trabalhadores, e fixam pessoas. Tal como para as obras públicas materiais, considera-se que as políticas de igualdade podem oferecer qualidade de vida, e ajudar a fixar pessoas no concelho. A Covilhã acrescenta que “hoje a economia social tem um forte peso no concelho”, porque “nas freguesias rurais, um dos maiores empregadores são as IPSS, o que estimula a economia”. Novamente, tal como para as obras públicas materiais, as políticas de igualdade são uma oportunidade para dar um apoio direto à população, acrescentando-lhes uma dimensão de visibilidade.

Contudo, nem todos os entrevistados deixaram uma descrição tão explícita.

Oleiros, quando perguntado sobre o impacto que uma cultura de união entre munícipes tem na economia, respondeu que as associações ajudam a “chegar mais facilmente aos problemas das pessoas”, e explicou como “as aldeias têm espaços de convívio, onde as pessoas podem conviver, e isso tem impacto económico”. Oleiros reconhece um impacto, no entanto não descreve esse impacto, tornando a resposta ambígua.

Ródão, quando perguntado sobre o impacto que uma cultura forte de inclusão entre os munícipes tem na economia, respondeu que as políticas de inclusão eram uma responsabilidade social da Câmara Municipal, não reconhecendo um impacto económico. Por fim, Castelo Branco,

quando perguntado sobre o impacto que a agregação entre municípios tinha na economia, respondeu que não via “grande impacto no desenvolvimento do concelho”.

Importante referir que na preparação de algumas entrevistas foi difícil encontrar projetos autárquicos estritamente invisíveis que pudessem ser utilizados como exemplo. Várias vezes foi utilizado o apoio a associações do concelho que é um apoio indireto, porém com alguma visibilidade, e pode ter retirado alguma utilidade às respostas.

No Quadro 6 apresentou-se o valor médio das considerações de impacto no desenvolvimento económico, discriminado por grau de visibilidade. Os valores apresentados indicam que, em média, no entendimento dos autarcas, as medidas com menos visibilidade têm a mesma importância no desenvolvimento que as medidas com mais visibilidade. Esta descrição sugere que os autarcas descrevem um grau de impacto no desenvolvimento económico do concelho semelhante para todos os graus de visibilidade.

5.4. Informação Complementar para Responder à Pergunta de Partida

Para justificar que a preferência dos executivos municipais por investimentos mais visíveis é feita para favorecer os resultados eleitorais, e considerar que o sistema eleitoral das autárquicas é um obstáculo ao desenvolvimento económico dos municípios, precisamos de refutar outras possíveis justificações para essa preferência. Existem duas justificações mais óbvias:

1ª justificação. Oleiros comentou que há uma diferença consoante a geografia do concelho, porque os concelhos mais despovoados do interior têm uma série de infraestruturas básicas em falta, como água ou saneamento, e que isso altera as prioridades de investimentos de cada autarquia. Por exemplo, Góis identificou a falta de acessibilidades como “o maior problema de Góis”. Como vimos na literatura, o investimento em “capital físico” tende a aumentar a produtividade, sobretudo em regiões menos desenvolvidas (Rodríguez-Pose e Ganau, 2022), ou seja, os executivos municipais podem legitimar os investimentos visíveis como políticas que promovem o desenvolvimento económico do concelho.

A juntar a isto, a revisão de literatura foi referido um relatório da OCDE (Rodríguez-Pose e McCann, 2011) que sugere que os investimentos “visíveis” são escolhidos pelos decisores políticos por terem “papel e uma estratégia mais fáceis de compreender”, ou seja, os instrumentos de política económica podem ser complexos para os próprios governos municipais portugueses. É frequente, em Portugal, eleger-se executivos municipais com poucas qualificações, pouca experiência

académica, e com idade avançada (maior dificuldade de aprendizagem), pelo que pode ser difícil para os próprios autarcas compreender as teorias de desenvolvimento aqui defendidas. É possível que a preferência por despesas públicas “visíveis” possa ser justificada, em parte, por uma confiança dos autarcas nessa preferência como veículo de desenvolvimento económico.

No entanto, como vimos na 2ª pergunta, os autarcas dos concelhos em estudo entendem que a importância dos investimentos camarários nas estratégias de desenvolvimento económico é independente do seu grau de visibilidade, ou seja, o seu impacto económico não justifica esta preferência.

2ª justificação. Ferreira considera que os eleitores valorizam mais as obras mais visíveis porque acredita que esses investimentos são indispensáveis ao desenvolvimento: “a pressão (eleitoral para preferir investimentos materiais) existe, mas no sentido de ‘isto faz-nos falta, isto é mesmo necessário’. Justificando a preferência do seu executivo por obras públicas visíveis, Ferreira diz que “é suposto que os candidatos façam as coisas de acordo com o que as pessoas esperam, portanto acho que as coisas se alinham”. Como vemos, a preferência por despesas públicas “visíveis” pode ter uma dimensão ‘democrática’, de estar obrigado a perceber quais são as preferências políticas dos eleitores, e dar-lhes prioridade.

A juntar a isto, como vimos na literatura, a compreensão das dinâmicas de desenvolvimento económico exigem algum conhecimento prévio no assunto, e os instrumentos de política económica podem ser demasiado complexos para a maioria do eleitorado (Veiga e Veiga, 2005). Assim, os eleitores podem utilizar os resultados facilmente observáveis para fazerem as suas inferências sobre a capacidade dos executivos municipais (Veiga e Veiga, 2005), e os executivos municipais podem utilizar investimentos mais visíveis para “convencer os seus eleitores de que está a fazer um trabalho eficiente enquanto ativo no governo” (Rogoff, 1990).

No entanto, se olharmos para os resultados dos inquéritos não há nenhum indicador explícito de que o eleitorado tem uma preferência explícita pelos investimentos com maior grau de visibilidade, ou seja, esta dimensão ‘democrática’ com que os executivos por vezes justificam a preferência por investimentos mais visíveis pode não ter base de fundamentação nos concelhos em estudo.

Por outro lado, existe uma responsabilidade pública dos executivos em preferir estratégias eficientes de desenvolvimento económico. Como avisa a Sertã, o facto de o eleitorado prestar mais atenção a uma determinada obra, não significa que essa obra seja mais importante, e, nas suas palavras, cabe ao município “desmistificar um pouco a importância de cada investimento”. Como explica Ferreira, “se soubermos explicar porque é que é importante requalificar a biblioteca em vez

de repavimentar a estrada, as pessoas acabam por perceber”. A dimensão ‘democrática’ será mais bem representada na saudável discussão e comunicação das decisões políticas do que no respeito cego pelas vontades dos eleitores.

3ª justificação A terceira justificação será que a preferência por investimentos com um maior grau de visibilidade aumenta a probabilidade dos autarcas de vencer eleições, e que, portanto, esta preferência é feita como estratégia política. Perguntando aos entrevistados se sentiam uma “pressão eleitoral” para realizar obras mais visíveis à população, as respostas foram consensuais. Castelo Branco respondeu “é quase uma obrigação”, Ródão respondeu que existe uma “pressão para construir ‘obras de fachada’”, Vila de Rei respondeu que uma das críticas mais fáceis de fazer a um executivo é “dizer que não fez obra nenhuma durante o mandato”, a Sertã respondeu que “temos de estar atentos” às obras com maior visibilidade, para acomodar as expectativa das pessoas, Ferreira respondeu que a “pressão existe (...) as pessoas querem ver as coisas feitas”, Góis respondeu que “as pessoas dão muita relevância a (...) todas estas situações que a pessoa olha e se sente gratificada, isso tem muito impacto nas pessoas”, e Oleiros respondeu “eu chamaria (a essas obras) de ‘interesse público’, porque são mais relevantes, e são mais visíveis”.

Para verificar a relevância da pressão eleitoral descrita pelos entrevistados, importa estudar quais são os investimentos e compromissos que são mais valorizados em eleições, agora na perspectiva do eleitorado. Existem três soluções para responder a esta questão: (1) analisar as Grandes Opções de Plano de anos anteriores, e perceber se os autarcas que investiram uma maior proporção da despesa total em bens públicos “visíveis” têm melhores resultados eleitorais; (2) analisar os programas eleitorais dos candidatos a eleições anteriores, e verificar se os candidatos que têm uma maior quantidade de compromissos eleitorais “visíveis” têm maior probabilidade de vencer eleições; (3) distribuir inquéritos pelos eleitores, e tentar perceber se as suas preferências eleitorais são influenciadas pela visibilidade dos investimentos públicos ou compromissos eleitorais. As primeiras duas opções dariam mais trabalho, e trariam resultados menos conclusivos. Assim, preferiu-se a terceira opção.

5.4.1. Os inquéritos realizados aos eleitores.

No Quadro 15, relativo aos atributos que os eleitores mais valorizam numa candidatura autárquica, a opção com uma média de respostas mais alta é a ‘Abertura para inovação e

modernização’. No entanto, como descrito na Contextualização da Metodologia, os eleitores que responderam aos inquéritos são tendencialmente pessoas mais jovens e com formação universitária.

Nas entrevistas, Rodão descreve que os eleitores mais jovens tendem a ser mais sensíveis a questões relacionadas com o desenvolvimento económico, e o Fundão descreve que a mão-de-obra mais qualificada tem facilidade em absorver novo conhecimento e informação. Estas considerações sugerem que os eleitores mais jovens e mais qualificados tendem a ser, eles próprios, mais abertos à modernização e à inovação. Assim, esta amostra de eleitores, que não é representativa do concelho, pode ter influenciado os resultados a favor do atributo atrás descrito.

Para conseguir uma melhor representação, distinguiram-se as respostas entre 4 grupos de eleitores: (A) Eleitores com menos de 45 anos, e com formação universitária; (B) Eleitores com menos de 45 anos, e sem formação universitária; (C) Eleitores com mais de 45 anos (ou igual), e com formação universitária; (D) Eleitores com mais de 45 anos (ou igual), e sem formação universitária.

Grupo A	Proximidade	Partido	Programa	Reputação	Modernização
Média	4,3	2,3	4,1	3,7	4,4

Grupo B	Proximidade	Partido	Programa	Reputação	Modernização
Média	4,3	2,4	4	3,8	4,5

Grupo C	Proximidade	Partido	Programa	Reputação	Modernização
Média	4,2	2,4	3,7	3,7	4,4

Grupo D	Proximidade	Partido	Programa	Reputação	Modernização
Média	4,3	1,9	4,1	3,9	4,3

Por outro lado, a população mais jovem e mais qualificada, tendencialmente, está mais concentrada nos meios urbanos que nos meios rurais. Assim, importa também distinguir as respostas dos habitantes de meios rurais e de meio urbanos. Seguindo o critério do PDR 2020 de “Classificação das Freguesias do Continente em Rurais e Não Rurais”, selecionaram-se as respostas de eleitores que pertenciam as freguesias rurais e urbanas, e distinguiram-se as respostas entre estes 2 grupos de eleitores:

Rural	Proximidade	Partido	Programa	Reputação	Modernização
Média	4,3	2,2	4	3,8	4,4

Urbano	Proximidade	Partido	Programa	Reputação	Modernização
Média	4,1	2,4	4,2	3,6	4,4

O padrão de respostas é semelhante em todos os grupos, e as médias são semelhantes em todos os grupos à média final. A distinção das respostas, seguindo critérios tais como a idade, o grau de qualificações e a freguesia dos eleitores, foi utilizada em todos os exercícios propostos nos inquéritos. E, em todos os exercícios, os padrões de respostas foram semelhantes para todos os grupos de eleitores. Por outras palavras, segundo estes resultados, nas eleições nos concelhos em estudo, grupos socialmente muito distintos valorizam parâmetros e têm considerações de voto muito semelhantes. Isto, de certa forma, indica que a amostragem feita não é representativa da população em estudo.

Existem algumas justificações possíveis para este cenário: a metodologia utilizada para obter estes resultados pode ter condicionado os eleitores que responderam aos inquéritos, a estrutura e composição dos inquéritos pode ter condicionado as respostas dos eleitores, entre outros. Qualquer que seja a justificação, considerando a fragilidade metodológica destes inquéritos, será sensato relativizar as conclusões que daqui se tiram.

Quadro 15 - atributos mais valorizados numa candidatura autárquica. As respostas conseguidas sugerem que os eleitores valorizam bastante a disponibilidade de um candidato para inovar e modernizar, e também que valorizam bastante os programas eleitorais apresentados pelos candidatos. Isto é um indicador de que os eleitores valorizam os projetos de desenvolvimento que os candidatos apresentam para o concelho.

Percebemos também que os projetos de desenvolvimento não se devem basear em projetos político-partidários, visto que o partido é um fator muito pouco valorizado. Os alguns autarcas deram respostas muito variadas sobre o assunto nas entrevistas. Vários autarcas acreditam que alguns partidos partem em vantagem para as eleições, e, por exemplo, a Covilhã concorda que os resultados das legislativas, ou a imagem do partido a nível nacional, influenciam os resultados do partido nas autárquicas. Já o Fundão exemplificou que, durante os três mandatos em que venceu as eleições no concelho, pelo PSD, com maioria absoluta, o PS teve os melhores resultados nas eleições legislativas dentro do concelho, “por vezes com uma diferença grande”. Onde os autarcas parecem concordar, é que em eleições autárquicas os partidos contam menos como referência de uma ideologia política, e mais como “clube”.

Os programas eleitorais parecem ser uma determinante muito valorizada, e, ao mesmo tempo, os partidos parecem ser uma determinante pouco valorizada, sugerindo que as pessoas valorizam, num programa eleitoral, os compromissos que priorizem problemas concretos sobre uma ideologia

política. Isto está de acordo com a descrição de Ferreira, de que os programas eleitorais mais ideológicos são mais cativantes nas eleições legislativas, e menos cativantes nas eleições autárquicas. Durante as entrevistas, Góis referiu que há muitas propostas que são transversais a todos as candidaturas, e a Sertã referiu que, nas eleições de 2021, “os programas eleitorais (PS e PSD), em traços gerais, eram mais ou menos o mesmo”. Esta ‘transversalidade’ das propostas eleitorais entre partidos e entre candidaturas pode ser outro indicador de que, em eleições autárquicas, os candidatos priorizam os problemas concretos do concelho sobre a ideologia política do seu partido.

A segunda característica mais valorizada é a Proximidade. Em concordância, vários entrevistados apontaram a proximidade como uma das determinantes mais importantes nas eleições autárquicas. Ferreira do Zêzere e Vila de Rei apontaram especificamente a “proximidade” como uma das características mais importantes num candidato autárquico. A Proximidade, tal como a confiança, representa um sentimento de presença que é transmitido pelos autarcas aos eleitores, e que alimenta uma relação mais estreita entre os dois. Provavelmente, este sentimento de estar próximo das fontes de poder é muito valorizado pelos eleitores.

A Reputação era descrita nos inquéritos como “reputação (confiança, popularidade)”, na tentativa de reproduzir esse sentimento de confiança no perfil de um candidato. A Reputação parece ser bastante valorizada pelos eleitores, mas, comparativamente, menos que o programa eleitoral, a proximidade ou a abertura para a inovação. Isto contraria a noção dos autarcas, que sugerem que, comparativamente, a confiança teria uma maior valorização por parte do eleitorado. No entanto, isto pode ser justificado, em parte, por ter sido mal fraseado, e não ter conseguido transmitir a ideia pretendida.

Quadro 16 e 17 - investimentos municipais mais valorizados pelos eleitores, na perspetiva dos eleitores e dos autarcas. O Quadro 17, que apresenta a perspetiva dos autarcas, está de acordo com a ideia, descrita nas entrevistas, de que os investimentos com maior grau de visibilidade são mais valorizados pelos eleitores, e de que os investimentos com menor grau de visibilidade são menos valorizados. O quadro 17 tem uma exceção, que será justificada mais à frente. Porém, no Quadro 16, que apresenta a média de respostas dos eleitores, esta relação entre visibilidade e valor torna-se mais difícil de justificar.

Nas respostas dos inquéritos os dois investimentos mais valorizados, comparativamente, são a formação profissional de trabalhadores e a cooperação entre universidades e empresas. Ambos os investimentos têm um grau de visibilidade fosco, mas, ainda assim, têm uma diferença importante entre si. Enquanto os acordos entre universidades e empresas estão relativamente distantes do

eleitorado - à partida, diz respeito a uma elite empresarial e académica, e não tem utilidade ou um impacto direto na vida da maioria dos eleitores -, a formação técnica de pessoas é mais acessível à população, e pode ser vista como um apoio direto aos eleitores. O objetivo era perceber se investimentos com um grau de visibilidade semelhante, teriam valorizações diferentes, de acordo com a perceção de impacto e de proximidade que conseguiam transmitir aos eleitores.

No entanto, os dois investimentos têm valorizações idênticas, quer nas respostas aos eleitores, quer no entendimento dos autarcas. Estes dados podem sugerir que esta diferença de ‘proximidade’ não seja justificável nas opções apresentadas.

No entender dos autarcas, a formação técnica de trabalhadores e a cooperação entre universidades e empresas, têm uma valorização positiva, mas mais próxima do valor neutro (3). Já nas respostas dos eleitores, a formação técnica de trabalhadores e a cooperação entre universidades e empresas, têm uma valorização positiva, próxima do valor 4. Estes dados sugerem que os eleitores podem reconhecer valor como capital económico em resultados como o aumento do nível de qualificações dos trabalhadores, ou a proximidade entre universidades e as empresas do concelho.

Durante as entrevistas, vários autarcas indicaram que as questões económicas podem ter um papel relevante na consideração dos eleitores. Ferreira indicou que as estratégias de desenvolvimento económico têm um peso cada vez maior na consideração de voto dos eleitores, à medida que o concelho vai tendo “pessoas cada vez mais qualificadas”, e o Fundão indicou que as “questões associadas à diversificação da atividade económica, e a criação de valor acrescentado” tinham estado entre as medidas políticas com mais peso nos resultados eleitorais de 2021.

Não obstante, como discutido no início deste subcapítulo, se se considerar que os eleitores com formação universitária são mais sensíveis a questões relacionadas com as qualificações da população ou com o papel das universidades na sociedade, então esta amostra de eleitores pode ter influenciado os resultados a favor dos dois investimentos atrás descritos.

A modernização do centro desportivo e a repavimentação da estrada que o eleitor usa para o trabalho também servem para comparação. Ambos os investimentos são materiais e visíveis, mas, novamente, guardam uma diferença importante entre si: enquanto o centro desportivo não será, à partida, utilizado pela maioria dos eleitores, a estrada é referida como “a que usa para o trabalho”, na tentativa de criar uma perceção de impacto e de utilidade na vida do eleitor que respondia. Novamente, o objetivo era perceber se investimentos com um grau de visibilidade semelhante, teriam valorizações diferentes, de acordo com a perceção de impacto e de proximidade que conseguiam transmitir aos eleitores.

Na perspetiva dos autarcas, a repavimentação da estrada tem uma média muito positiva (4,3). Isto está de acordo com a noção apresentada pela maioria dos entrevistados, de as ‘políticas de proximidade’ têm muito impacto nos resultados eleitorais. Por exemplo, quando perguntados qual o ‘tipo’ de promessas que são mais recompensadas eleitoralmente, a Covilhã respondeu “aquilo que diz respeito às pessoas no dia a dia, como (...) a estrada, o asfalto” e Manteigas respondeu que “as pessoas (...) querem é que a Câmara arranque as ervas e ponha o alcatrão à porta”

No entanto, nas respostas dos eleitores, a repavimentação da estrada tem uma média positiva (3,5), mas, ainda assim, próxima do valor neutro (3). Comparando a média das respostas dos eleitores com a média da perspetiva dos entrevistados, percebe-se que em todos os investimentos os autarcas atribuem uma valorização menor do que a valorização dos eleitores, exceto no caso da repavimentação da estrada, onde os autarcas atribuem uma valorização consideravelmente maior que a dos eleitores. Estes dados indicam-nos que a noção de que os eleitores oferecem maiores recompensas eleitorais aos investimentos materiais de ‘proximidade’ pode ser exacerbada pelos autarcas incumbentes, ou seja, que a pressão eleitoral que os autarcas descrevem pode não ser totalmente justificada.

Já a requalificação do Centro Desportivo é apresentado como um investimento pouco valorizado, quer da perspetiva dos entrevistados, quer na perspetiva dos inquiridos. Apesar de ser um investimento material tem, segundo os dados apresentados, uma valorização próxima da valorização dada ao investimento puramente imaterial. Nas palavras de Vila de Rei, “as pessoas já estão fartas das piscinas e dos pavilhões multiusos. Acima de uma grande obra prevalece uma medida que influencie de facto a vida das pessoas”.

Isto pode ter duas explicações: os autarcas consideram que o seu concelho já está equipado com um centro desportivo moderno, e que, portanto, os eleitores não iriam valorizar esse investimento, ou os autarcas consideram que os eleitores do seu concelho não têm um interesse específico num centro desportivo, ou seja, não é uma medida de ‘proximidade’. A segunda hipótese torna-se plausível se considerarmos que a média de respostas à repavimentação da estrada é superior.

Com efeito, os dois investimentos parecem ter valorizações distintas, quer nas respostas aos eleitores, quer no entendimento dos autarcas. Estes dados sugerem que esta diferença de ‘proximidade’ é um critério de valorização por parte dos eleitores, ou seja, que esta distinção é justificável nas opções apresentadas.

O investimento menos valorizado é o estudo do grau de confiança entre munícipes, quer nas respostas dos inquiridos, quer na noção dos autarcas. Isto corrobora a ideia de que as pessoas valorizam pouco um investimento puramente imaterial, e com um grau de visibilidade muito baixo,

como é o estudo do grau de confiança que os munícipes têm entre si. Como explica a Sertã, “as pessoas só dão valor àquilo que vêem (...) é muito importante e tem muito impacto nos resultados eleitorais”. No entanto, a valorização apresentada pelos eleitores é baixa, próxima do valor neutro, e é maior do que a valorização no entendimento dos autarcas. Por sua vez, estes dados corroboram a ideia de que os investimentos invisíveis têm uma valorização por parte do eleitorado maior do que a valorização descrita pelos autarcas.

Quadro 18 - Média da percentagem de votos atribuída a candidato eleitoral. Num dos exercícios apresentados nos inquéritos, pediu-se aos eleitores para escolherem o candidato preferido, de acordo com os compromissos eleitorais. Este exercício foi repetido durante as entrevistas, onde se pediu aos autarcas para predizerem, no seu entender, qual seria a percentagem de voto atribuída a cada um dos candidatos, de acordo com os seus compromissos eleitorais que apresentavam. O objetivo era comparar as percentagens de votos dos inquéritos, com as percentagens de votos apresentadas pelos autarcas durante as entrevistas.

Para facilitar a compreensão dos inquéritos, foram retratados apenas 2 candidatos, distinguindo em dois graus de visibilidade os compromissos eleitorais apresentados. Como as entrevistas permitiam explicar o exercício com mais tempo e com maior complexidade, inadvertidamente, aos autarcas foram retratados 3 candidatos, distinguindo em três graus de visibilidade os compromissos eleitorais apresentados. Esta desatenção inviabilizou a comparação direta dos resultados, entre o entendimento dos autarcas e as respostas dos eleitores.

Ainda assim, os resultados apresentados ajudam a perceber as preferências dos eleitores dos concelhos em estudo. Ambos os candidatos têm uma quantidade de respostas próxima. Estes dados sugerem que, para uma amostra de eleitores mais jovem e mais qualificada, os investimentos materiais e os apoios diretos não são, necessariamente, uma preferência na consideração de voto. Por outras palavras, o Candidato 1 não tem, necessariamente, uma maior probabilidade de vencer as eleições do que o Candidato 2.

CONCLUSÕES

Conclusões da revisão de bibliografia

A preferência dos governos por despesas públicas “visíveis” é transversal a vários países e regiões: no “Regional Outlook” de 2011, publicado pela OCDE (Rodríguez-Pose e McCann, 2011), é descrito que, nas últimas décadas, as políticas de desenvolvimento regional focaram-se na construção de “grandes infraestruturas”, como autoestradas ou saneamento. Para os municípios portugueses, trabalhos como Veiga e Veiga (2005) chegam a conclusões semelhantes - existe uma preferência por investimentos “*altamente visíveis*”, como a construção de saneamento ou de viadutos, e que este tipo de investimento tendencialmente é mais recompensado eleitoralmente. Assim, os autarcas, para conseguirem ser reeleitos, podem ver suas estratégias políticas condicionadas. Como resumem Balaguer-Coll et al. (2015), para aumentar a sua probabilidade de reeleição, os governos locais podem aumentar as despesas públicas em *items* mais visíveis, ou preferidos pelo eleitorado, reduzindo as despesas nas restantes categorias.

O investimento em “capital físico” tende a aumentar a produtividade, sobretudo em regiões menos desenvolvidas (Rodríguez-Pose e Ganau, 2022). À medida que as qualificações aumentam, os processos de Inovação evoluem e os atores económicos se organizam, os investimentos em bens materiais perdem progressivamente importância e impacto económico nas estratégias eficazes de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, torna-se progressivamente mais importante realizar investimentos complementares em bens imateriais, para a manter a eficiência do crescimento produtivo da região. Assim, uma preferência clara por investimentos públicos materiais da parte das autarquias pode representar um fator de atraso económico e social.

Se o sistema eleitoral dos municípios portugueses promove, indiretamente, o investimento público em bens mais visíveis ao eleitorado, em detrimento de outros investimentos fundamentais ao desenvolvimento económico, então pode condicionar as prioridades políticas dos executivos municipais, e tornar-se num obstáculo à implementação eficiente de estratégias de desenvolvimento

1ª pergunta - o grau de visibilidade dos investimentos influencia os resultados eleitorais?

Um dos primeiros intuitos das entrevistas era perceber quais são as determinantes que mais pesam nos resultados eleições autárquicas em Portugal. Isolando os investimentos públicos e os compromissos eleitorais como determinante, é possível, de seguida, calcular o peso relativo que têm nos resultados das eleições autárquicas. Por fim, o objetivo era verificar se, no entendimento dos autarcas, a visibilidade dos investimentos públicos influencia a ‘recetividade’ por parte do

eleitorado e, conseqüentemente, se a preferência por investimentos públicos mais visíveis aumenta a probabilidade de vencer eleições.

Os entrevistados deram várias e distintas respostas sobre as determinantes que mais pesavam nos resultados eleitorais, provavelmente porque as autarquias trabalham sobre contextos diferentes, e as determinantes variam de autarquia para autarquia. No entanto, as várias determinantes que influenciam os resultados eleitorais parecem ter um fator em comum: permitem criar uma imagem de proximidade junto dos eleitores. Segundo as respostas dos autarcas, esta proximidade consegue-se através da figura pública do candidato (que consegue criar uma imagem de proximidade e de disponibilidade pela população), através do trabalho realizado pelo seu executivo (que consegue transmitir uma confiança no trabalho feito e na figura que se recandidata), ou através dos compromissos eleitorais que apresentam (que consegue sinalizar prioridades ao eleitorado).

Nas palavras de Rodão, “as pessoas olham para as autarquias como a chave da resolução dos seus problemas, gostam de ser atendidos diretamente por alguém da Câmara Municipal, que o seu problema seja ouvido e resolvido. Esta interação que se desenrola com as pessoas, acaba por cimentar uma confiança”. A confiança é um ‘cimento’ nas relações entre pessoas, que, por natureza, só é conseguida através de várias interações. De acordo com as respostas às entrevistas e aos inquéritos, percebemos que o perfil de um candidato e os investimentos públicos realizados são mais importantes na consideração de voto de um eleitor do que os compromissos eleitorais apresentados, isto é, na escolha entre os candidatos, os eleitores tendem a confiar mais na pessoa conhecida e no esforço já feito, do que no esforço prometido. Em concordância, os compromissos eleitorais parecem pesar mais na primeira candidatura de um executivo, e menos nas candidaturas seguintes.

O peso eleitoral dos investimentos autárquicos e dos compromissos eleitorais varia muito. A diferença parece estar na capacidade dos executivos municipais de usar esses compromissos ou investimentos para sinalizar prioridades e fomentar uma relação próxima com o eleitorado. Na compreensão dos autarcas, os eleitores recompensam eleitoralmente os esforços que sentem servir os seus problemas mais próximos, isto é, recompensam as medidas que têm um impacto mais direto e imediato na sua vida. Nas palavras da Covilhã, os programas eleitorais “têm algum peso na decisão dos eleitores, desde que os investimentos sejam sentidos pelas pessoas”.

A capacidade dos investimentos públicos e compromissos eleitorais de criar uma percepção de impacto e de proximidade junto dos eleitores parece depender do seu grau de visibilidade. Por outras palavras, o grau de visibilidade é um instrumento que os executivos municipais têm para aumentar o retorno eleitoral dos investimentos públicos. No entendimento dos autarcas, quando maior for o grau de visibilidade, maior é o retorno eleitoral, ou seja, a preferência por investimentos

mais visíveis aumenta a sua probabilidade de ganhar eleições. Isto significa que os autarcas que quiserem ser reeleitos e garantir os seus projetos políticos, podem sentir uma “pressão eleitoral” para preferir investimentos camarários mais visíveis.

2ª pergunta – existe uma preferência por investimentos com maior visibilidade?

O objetivo da segunda pergunta era perceber se os executivos municipais discriminam a relevância de cada um dos investimentos do seu projeto político pelo respetivo grau de visibilidade, e se existe uma preferência por investimentos públicos mais visíveis.

Analisando as Grandes Opções de Plano, e as respostas dos autarcas, percebemos que a distribuição dos investimentos por grau de visibilidade varia muito entre concelhos, mas que existe uma tendência clara dos executivos municipais para preferir investimentos com um maior grau de visibilidade. O grau de visibilidade do total de investimentos descritos nas Grandes Opções de Plano está na categoria Algo Visível, o que é representativo desta tendência. Vários concelhos apresentam um menor grau de visibilidade nos seus investimentos, com a média de preferência na categoria Fosco. Porém, destes concelhos, praticamente todos mantêm uma tendência moderadamente visível, com uma proporção maior de investimentos Visíveis e Algo Visível que de investimentos Invisíveis e Algo Invisíveis. O único concelho, dos 13 em estudo, que não apresentou uma preferência visível nas suas GOP foi Manteigas.

Em relação às fontes de financiamento, a média de preferência do grau de visibilidade da Receita Própria está na categoria Fosco, do financiamento da União Europeia está na categoria Algo Visível, e do financiamento Não Definido está na categoria Visível. Isto indica de que os executivos municipais tendem a procurar financiamento externo para investimentos com um grau de visibilidade maior, e a preferir alocar a Receita Própria a investimentos com um grau de visibilidade mais baixa.

Em relação ao financiamento da União Europeia, os dados sinalizam que os municípios preferem despende o seu esforço a montar candidaturas para projetos com um maior grau de visibilidade. Não obstante, como foi aprofundado na Discussão de Resultados, esta preferência pode ser justificada pela organização das candidaturas a fundos europeus, ou por estratégias de aproveitamento político por parte dos municípios. Por outro lado, na Apresentação de Resultados citou-se um estudo (Napierała e Napierała, 2022), que sugere que os investimentos municipais financiados por projetos europeus não são tão recompensados eleitoralmente. No entanto, esta afirmação é academicamente fraca, e não nos permite tirar conclusões bem sustentadas. Infelizmente, existe pouca literatura disponível no que diz respeito ao impacto que os investimentos europeus podem ter nos resultados eleitorais dos municípios.

Em relação ao financiamento Não Definido, os dados indicam que os municípios utilizam este tipo de financiamento para sinalizar investimentos com um elevado grau de visibilidade ao eleitorado. Isto, por sua vez, indica que os autarcas acreditam que se sinalizarem preferências visíveis ao eleitorado, aumentam a sua probabilidade de vencer eleições.

O financiamento por Empréstimo é demasiado baixo para se poder retirar conclusões.

3ª pergunta – o impacto dos investimentos é independente do seu grau de visibilidade?

O objetivo da terceira pergunta era perceber se os autarcas estabelecem uma relação entre o grau de visibilidade dos investimentos e o seu impacto no desenvolvimento dos concelhos, ou, por outras palavras, se uma eventual preferência por um grau de visibilidade estava mais relacionada com a eficiência das estratégias de desenvolvimento ou com o seu retorno eleitoral.

Pelas respostas nas entrevistas, percebemos que para estes autarcas, a descrição do impacto económico é independente do seu grau de visibilidade. Apenas 2 autarcas, dos 10 entrevistados, não reconheceram impacto económico no capital público invisível, como apresentado. Esta relação é muito importante para este trabalho, porque, se os autarcas atribuem um grau impacto no desenvolvimento económico do concelho semelhante para todos os graus de visibilidade, e se têm uma preferência clara por investimentos com um grau de visibilidade, então é provável que essa preferência seja influenciada pelo seu próprio entendimento de que os investimentos com maior grau de visibilidade têm maior retorno eleitoral. A verificar-se, isto sinaliza que o sistema eleitoral das autárquicas está a prejudicar o “livre funcionamento” das estratégias de desenvolvimento económico que os autarcas entendem serem melhores para o concelho.

Pergunta de partida - a estrutura democrática dos municípios portugueses é, atualmente, um obstáculo ao desenvolvimento económico desses municípios?

Vários autarcas descreveram uma “pressão eleitoral” para preferir investimentos mais visíveis, estabelecendo uma relação entre a preferência por investimentos visíveis e as estratégias de vitória eleitoral. A Covilhã diz que “é fundamental que o executivo que pretende agradar aos eleitores aposte naquilo que é mais visível. (...) mesmo que isso não corresponda ao desenvolvimento harmonioso do concelho, mas é uma resposta imediata à rejeição ou aceitação do eleitor”. Ródão diz que “mesmo que muitas vezes possa ter uma utilização que não justifique o investimento, o simples facto de a estrada estar toda requalificada dá um impacto e uma visibilidade que as pessoas valorizam”. Manteigas descreve que se sente “pressionado para fazer alguma coisa (investimentos visíveis), porque, se eu quero dar continuidade ao meu projeto no próximo mandato, (...) não tenho hipótese, alguns vou ter de fazer”.

Os autarcas descrevem que a sustentabilidade dos seus projetos políticos depende, em parte, da sua capacidade de apresentar resultados observáveis ao eleitorado. Esta necessidade pode condicionar as escolhas dos executivos municipais. Para Manteigas, esta pressão eleitoral "torna difícil o trabalho como Presidente de Câmara, que pode estar a fazer um bom trabalho, mas não ser recompensado por isso, porque trabalha em coisas que para as pessoas são invisíveis". Assim, a necessidade de apresentar investimentos públicos e compromissos eleitorais mais visíveis, pode condicionar a implementação eficiente de estratégias de desenvolvimento.

O Fundão, referindo-se a todos os projetos de inovação tecnológica e inovação social que foram desenvolvidos no concelho nos últimos anos, disse, citando, "talvez 1/3 do que se fez no Fundão em termos de infraestruturas tem sido essencial para a continuidade. Diria que 2/3 não têm uma relação direta com o que tem sendo feito desde aí". Ou seja, o Fundão, reconhecendo a importância das obras públicas materiais no desenvolvimento económico, descreve um 'excesso' de infraestruturas em relação à sua procura, e à eficiência do seu impacto económico. Isto significa a preferência por investimentos mais visíveis se tornou, no Fundão, num obstáculo ao desenvolvimento económico do município.

Esta preferência não é exclusiva do Fundão. As conclusões das análises às contas de gestão dos municípios, indicam que os executivos municipais utilizam estratégias de investimento muito distintas, mas que a preferência por investimentos com um maior grau de visibilidade é generalizada. Todavia, a utilização das Grandes Opções de Plano nesta análise revela algumas ineficiências, aprofundadas na dissertação. Ainda assim, comparando os resultados das análises às contas de gestão, das análises às respostas das entrevistas, e de alguns exercícios feitos aos entrevistados, é relativamente seguro sugerir que o sistema eleitoral das autárquicas condiciona o desenho e a implementação de estratégias eficientes de desenvolvimento. Nos municípios portugueses, a sustentabilidade das estratégias de desenvolvimento depende, em parte, da preferência por investimentos com maior grau de visibilidade. Isto significa que uma estratégia política de desenvolvimento sustentável tem de incluir medidas com um impacto menos eficiente.

E agora?

Os resultados dos inquéritos não confirmam esta pressão eleitoral. Os dados recolhidos indicam que os eleitores tendem a valorizar muito os investimentos foscos, e que os candidatos que apresentam compromissos eleitorais com menor e maior visibilidade têm uma probabilidade semelhante de vencer eleições. Como discutido nesta dissertação, a metodologia utilizada para recolher inquéritos pode ter condicionado o tipo de eleitor que respondeu, e, por isso, será sensato

relativizar estas conclusões. Porém, existem mais indicadores que justificam os resultados dos inquéritos, e que divergem das descrições dadas pela maioria dos autarcas.

Por exemplo, Manteigas venceu as eleições de 2021 contra uma recandidatura do autarca incumbente, sem apoios de nenhum partido e contra dois partidos grandes (PS e PSD), e comprometendo-se com políticas eleitorais pouco visíveis (é o executivo municipal em estudo com menor visibilidade média de investimentos públicos). Este exemplo rompe com várias tendências descritas pelos autarcas entrevistados.

A Sertã relatou que o anterior executivo inaugurou uma série de obras públicas materiais antes das eleições de 2021 “para tentar iludir o eleitorado”, mas que “o resultado das eleições diz-nos que já não é assim que se faz, que já não é assim que se conquista votos”. Por outras palavras, as “políticas de alcatrão” não tiveram o efeito desejado no concelho da Sertã. O Fundão explica que há uns anos as autarquias tinham mais infraestruturas básicas em falta, e que, portanto, os investimentos em infraestruturas tinham mais impacto na vida das pessoas, e, provavelmente, mais retorno eleitoral do que hoje.

Quando perguntado sobre as medidas que tinham mais impacto nos resultados eleitorais, alguns dos entrevistados referem que as questões relacionadas com a economia e o desenvolvimento económico têm cada vez mais importância. Por exemplo, Castelo Branco, na resposta à pergunta, respondeu “questões ligadas à identidade e promoção do território”, e, mais à frente, referiu que a obra física servia, entre outras coisas, para “dar identidade” à cidade. Isto está de acordo com a descrição de Camagni e Capello (2013), quando escrevem que a competitividade local deve ser hoje mais interpretada pela respetiva “identidade local” e pelo “sentimento de pertença”, do que por outras descrições clássicas de capital territorial.

Isto pode ser um sinal de que os eleitores preferem cada vez mais estratégias eficientes de desenvolvimento económico, independentemente do grau de visibilidade dos investimentos públicos. Se os próprios eleitores, hoje mais informados e mais qualificados, alterarem as suas preferências políticas, os executivos municipais terão de se adaptar às novas preferências, para garantir a sustentabilidade dos respetivos projetos políticos.

Se o sistema eleitoral das autárquicas é um obstáculo ao desenvolvimento económico dos municípios, então urge ser reformado. Manteigas apresenta uma solução possível: aumentar o tempo dos mandatos de 4 anos para 6 anos, reduzindo o número máximo de candidaturas para duas. Nas suas palavras, “em 12 anos um Presidente precisa de ganhar eleições três vezes. Isto significa que, pelo menos dois anos em cada mandato, o presidente está a pensar em ganhar as próximas eleições, a cacicar, parado nos assuntos do município. Isso não é bom para o concelho. Se só poderes recandidatar uma vez, mas estiveres o mesmo tempo no poder, ganhas aqui muita coisa”.

BIBLIOGRAFIA

Aidt, T. S. & Veiga, L.G. & Veiga F.J. (2011) “Election results and opportunistic policies: A new test of the rational political business cycle model”, *Public Choice*, 148, 21–44

Amaral, L. (2010), *A Economia Portuguesa: as Últimas Décadas*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa

Armstrong, B. (2021) “Industrial Policy and Local Economic Transformation: Evidence from the U.S. Rust Belt”, *Economic Development Quarterly*, 35(3), 181–196

Asheim, B.T. & Gertler, M.S., (2006), “11 - Geography of Innovation: Regional Innovation Systems”, in Fagerberg *et al.*, *Oxford Handbook of Innovation*, Oxford University Press, DOI:10.1093/9780199286805.001.0001

Balaguer-Coll, M. T. & Brun-Martos, M. I. & Forte, A. & Tortosa-Ausina, E. (2015) “Local Governments' Re-election and its Determinants: new evidence based on a Bayesian approach”, *European Journal of Political Economy*, 39, 94–108.

Benito, B. & Martínez-Córdoba, P. J. & López, M.D. (2022) “Influence of Managerial Ability on the Re-election of Municipal Political Parties”, *Local Government Studies*, 49, 181-203

Boschma, R.A. (2005), “Proximity and Innovation: A Critical Assessment”, *Regional Studies*, 39(1), 61–74, DOI: 10.1080/0034340052000320887

Boschma, R. A. & Frenken, K. (2006), “Why is Economic Geography not an Evolutionary Science? Towards an Evolutionary Economic Geography”, *Journal of Economic Geography* (6), 273–302, DOI:10.1093/jeg/lbi022

Bovaird, T. & Löffler, E. (2003), “Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies”, *International Review of Administrative Sciences*, (69), 313–328

Camagni, R. & Capello, R. (2013), “Regional Competitiveness and Territorial Capital: A Conceptual Approach and Empirical Evidence from the European Union”, *Regional Studies*, 47:9, 1383-1402, DOI: 10.1080/00343404.2012.681640

Capello, R. (2016), “What Makes Southern Italy Still Lagging Behind? A Diachronic Perspective of Theories and Approaches”, *European Planning Studies*, 24:4, 668-686

Cesário, M., & Fernandes, S. (2019), “Smart Innovation Strategy and Innovation Performance: An Empirical Application on the Portuguese Small and Medium-sized Firms”, *Reg Sci Policy Pract.*, (11), 969–982, DOI: 10.1111/rsp3.12149

Chortareas, G. & Logothetis, V. & Papandreou, A. A. (2016) “Political Budget Cycles and Reelection Prospects in Greece's Municipalities”, *European Journal of Political Economy*, 43, 1–13

Cutanda, A & Paricio, J. (1993), “Infrastructure and Regional Economic Growth: The Spanish Case”, *Regional Studies*, 28(1), 69-77

Drazen, A. & Eslava, M. (2010) “Electoral Manipulation via Voter-Friendly Spending: theory and evidence”, *Journal of Development Economics*, 92, 39–52

Eslava, M. (2005) “Political Budget Cycles or Voters as Fiscal Conservatives? Evidence From Colombia”, Documento CEDE 2005-12, Universidad de los Andes

Fagerberg, J. (2006), “1 - Innovation: a Guide to the Literature”, in Fagerberg *et al.*, *Oxford Handbook of Innovation*, Oxford University Press, DOI:10.1093/9780199286805.001.0001

Ferrão, J. (2010), “Governança e Ordenamento do Território. Reflexões para uma Governança Territorial Eficiente, Justa e Democrática”, *Prospectiva e Planeamento*, (17), 129-139.

Hall, B.W. (2006), “17 - Innovation and Diffusion”, in Fagerberg *et al.*, *Oxford Handbook of Innovation*, Oxford University Press, DOI:10.1093/9780199286805.001.0001

Harfst, J. & Wirth, P. & Marot, N. (2020), “Utilizing Endogenous Potentials Through EU Cohesion Policy: Examples from Central Europe”, *European Planning Studies*, DOI: 10.1080/09654313.2020.1712675

Kessides, C. (1993), “The Contributions of Infrastructure to Economic Development: A Review of Experience and Policy Implications”, in *World Bank Discussion Paper* (213), World Bank

Laznjak, J. *et al.* (2009), “Social capital and innovation policy in Croatia: scientific community as a source of innovation” in Tripp *et al.*, *Social Capital*, Nova Science Publishers inc., Nova York

Lewis, B.D. (1998), “The Impact of Public Infrastructure on Municipal Economic Development: Empirical Evidence from Kenya”, *RURDS*, 10(2)

Lopes, R & Mota, B. (2021), “Innovative Local Policies in Portuguese Low-Density Rural Areas”, *European Countryside*, 13(2), 388-409, DOI: 10.2478/euco-2021-0024

Mazzucato, M. (2013), “Chapter 2 - Technology Innovation and Growth”, in Mazzucato, *The Entrepreneurial State*, Anthem Press, London, UK

Mckenzie, K. J. & Kneebone, R. D. (2001) “Electoral and Partisan Cycles in Fiscal Policy: An Examination of Canadian Provinces”, *International Tax and Public Finance*, 8, 753–774

Morgan, K. (1997), “The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal”, *Regional Studies*, 31(5), 491-503, DOI: 10.1080/00343409750132289

Napierała, T. & Leśniewska-Napierała, K. (2022) “Municipal Investment Expenditures by Pork-Barrel Mayors: evidence from a transition economy”, *Miscellanea Geographica - Regional Studies on Development*, 26 (2), 94-100

North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge

North, D. (2005), “Introduction to Understanding the Process of Economic Change”, in North, *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, Princeton, NJ

Oliveira, A. C. (2021), *A Democracia Local em Portugal*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa

Perucca, G. (2014), “The role of territorial capital in local economic growth: Evidence from Italy”, *European Planning Studies*, 22(3), 537–562. doi:10.1080/09654313.2013.771626

Pimentel, José Maria. (2020, Julho 22). Henrique Leitão - Os mitos surpreendentes da História da Ciência (nº92). In *podcast 45 graus*

Porter, M.E. (2003), “13 - Locations, Clusters and Company Strategy”, in Clark *et al.*, *Oxford Handbook of Economic Geography*, Oxford university Press

Rawls, John (1971), *A Theory of Justice*, rev.ed. (1999), Harvard University Press, Cambridge, MA

Rigby, J. *et al.* (2013), “Who drives Innovation?”, in Rigby & Cox, *Innovation Policy Challenges for the 21st Century*, Routledge

Rodríguez-Pose A. (2021), “Costs, Incentives, and Institutions in Bridging Evolutionary Economic Geography and Global Production Networks”, *Regional Studies*, 55(6), 1011-1014, DOI:10.1080/00343404.2021.1914833

Rodríguez-Pose, A. & Ganau, R. (2022), “Institutions and the Productivity Challenge for European Regions” *Journal of Economic Geography*, (22), 1–25 DOI: 10.1093/jeg/lbab003

Rodríguez-Pose, A. (2013) “Do Institutions Matter for Regional Development?”, *Regional Studies*, 47(7), 1034-1047

Rodríguez-Pose, A. & McCann, P. (2011) “Why and When Development Policy Should Be Place-Based” in OECD, *OECD Regional Outlook 2011: Building resilient regions for stronger economies*, OECD Publishing, DOI: 10.1787/9789264120983-en

Rodrik, D. (2007), *One Economics, Many Recipes: Globalisation, Institutions and Economic Growth*, Princeton University Press, NJ, EUA

Rogoff, K. (1990) “Equilibrium Political Budget Cycles”, *The American Economic Review*, vol. 80, N°1, pp. 21- 36

Tödting, F. & Trippel, M. (2018): “Regional Innovation Policies for New Path Development – Beyond Neo-liberal and Traditional Systemic Views”, *European Planning Studies*, DOI: 10.1080/09654313.2018.1457140

Pereira, P. T. *et al.* (2005), *Economia e Finanças Públicas*, 5ª edição, Escolar Editora, Lisboa

Vázquez-Barquero A & Rodríguez-Cohard JC (2018), “Local Development in a Global World: Challenges and Opportunities”, *Reg Sci Policy Pract.*

Veiga, L.G. & Veiga F.J. (2004) “The determinants of vote intentions in Portugal”, *Public Choice*, 118, 341-364

Veiga, L.G. & Veiga F.J. (2005) “Eleitoralismo nos Municípios Portugueses”, *Análise Social*, vol. XL (177), 865-889

Veiga, L.G. & Veiga F.J. (2007) “Political Business Cycles at the Municipal Level”, *Public Choice*, 131, 45-64

Veiga, L.G. & Veiga F.J. (2007) “Does Opportunism pay off?”, *Economics Letters*, 96, 177-182

Anexo A. Análise às GOP do Fundão

PARTE 1 - EQUIPAMENTO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO	Fonte de Financiamento			GOP Total
	RP	UE	ND	
1.1 - Educação				
Transportes Escolares (visível)	2145			2145
Aquisição Mobiliário e Equipamento (visível)	25			25
Transferências para as Juntas para actividades educativas (invisível)	624			624
Fornecimento de Refeições (fosco)	675			675
Prestação de Serviços no Âmbito da Educação (fosco)	25			25
Requalificação e Apetrechamento de Escolas (visível)	450			450
Requalificação e Apetrechamento de Jardins de Infância (visível)	50			50
Promoção do sucesso escolar (invisível)	32			32
Centro 2020 - ITI - Plano de Promoção do Sucesso Escolar (invisível)	52	298		350
Total Educação	4079	298		4376
<i>Esta categoria inclui investimentos com um impacto directo na vida dos eleitores, como os transportes escolares, que contam com quase metade do investimentos. No entanto, outros investimentos significativos como a "promoção do sucesso escolar" ou a transferência para as Juntas são mais invisíveis e abstracto</i>				
1.2 - Desporto				
Beneficiação e Construção de Equipamentos Desportivos (visível)	175			175
Construções Diversas em Instalações Desportivas e Recreativas (visível)	280			280
Apoio à construção de sedes (visível)	270			270
Actividades desportivas (fosco)	50			50
Balneários do Campo de Futebol - Estádio (visível)	426			426
Total Desporto	1201			1201
<i>Todos os investimentos desta categoria têm um elevado grau elevado de visibilidade, com muita materialidade</i>				
1.3 - Acção Social e Equipamentos Sociais				
Cartão Social Municipal (visível)	355			355
Subsídios para livros escolares (visível)	55			55
Transferências de Capital no Âmbito do Equipamento Sénior (fosco)	260			260
Medicina Nuclear - Obras (visível)	440			440
Medicina Nuclear - Prestações de Serviços no Espaço de Acolhimento (fosco)	5	14		19
Centro para as Migrações do Fundão - Equipamento (invisível)	119	358		477
Centro para as Migrações do Fundão - Construções e Requalificações (invisível)	82	246		328
Centro para as Migrações do Fundão - Prestações de Serviços (invisível)	81	242		322
Centro para as Migrações do Fundão - Outros Bens (invisível)	1	4		5
Centro para as Migrações do Fundão - Alimentação - Géneros para confeccionar (invisível)	20	60		80
Programa de Apoio aos Equipamentos Sociais e de Saúde - Edifícios Unidade de Saúde Familiar (visível)	125	125		250
Programa de Apoio aos Equipamentos Sociais e de Saúde - Construção de Extensões de Saúde (visível)			95	95
Apoio às Unidades de Saúde e de Apoio Social da Santa Casa da Misericórdia do Fundão - Cuidados Continuados (visível)	150			150
Apoio às Unidades de Saúde e de Apoio Social da Santa Casa da Misericórdia do Fundão - Hotel Sénior (visível)	150			150
Total Acção Social e Equipamentos Sociais	1843	1048	95	2986
<i>A acção social é, na maior parte das vezes, composta por apoios directos, o que aumenta o grau de visibilidade. No caso do Centro para as Migrações, os apoios servem pessoas que não votam, tornando-os investimentos invisíveis aos eleitores</i>				
1.4 - Protecção Civil				
Ações de Limpeza	50			50
Melhoramentos Fundiários	50			50
Redução de Riscos, perímetro de protecção de aglomerados urbanos e redes viárias	110	439		549
Fundo de Emergência Municipal - Candidatura CCRC - Infraestruturas de Captação e Distribuição de água	5			5
Fundo de Emergência Municipal - Candidatura CCRC - Restabelecimento da Floresta - Redução de Riscos	65	370		435
Programa de combate ao COVID19 - Aquis. testes e outros produtos farmacêuticos	5			5
Programa de combate ao COVID19 - Aquisição de EPI, Máscaras e luvas	5			5
Programa de combate ao COVID19 - Aquisição de Produtos de Desinfeção e Limpeza	1			1
Programa de combate ao COVID19 - Serviços de Desinfeção e Higieneização	3			3
Programa de combate ao COVID19 - Aquisição de Equipamentos e Barreiras de Protecção	5			5
Programa de combate ao COVID19 - Aquisição Hardware P/Promover a Possibilidade de Teletrabalho e Educação à Distância	1			1
Programa de combate ao COVID19 - Apoio a IPSS e ao Comércio Local	35			35
Outras Prestações de Serviços	26			26
Total Protecção Civil	361	809		1170
<i>Esta categoria é composta por uma série de despesas correntes da Câmara, mas com algum impacto directo na vida dos eleitores, mantendo uma visibilidade fofa</i>				
PARTE 2 - DESENVOLVIMENTO LOCAL E EQUIPAMENTO COLECTIVO				
	RP	UE	ND	Total
Parcerias e Cooperação				
Associações e Coletividades (fosco)	1184			1184
Transferências de Capital para as Juntas de Freguesia (invisível)	824			824
Transferências de Capital para Instituições (fosco)	1762			1762
Delegação de Competências para as Juntas de Freguesias (invisível)	3694			3694
Transferências Correntes - Juntas de Freguesia (invisível)	365			365
Apoio à Implementação de Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (invisível)	500			500
Total Parcerias e Cooperação	8329			8329
<i>As transferências, delegações de competências têm a particularidade de passar também a responsabilidade dos investimentos que vão ser feitos com esse dinheiro. O caso das Associações é um pouco diferente, porque é um apoio indirecto da Câmara às pessoas, mas representa pouco no investimento total da categoria</i>				
Requalificação Urbana				
Parques e Jardins - Outros (visível)	210			210
Requalificação Urbana em Freguesias (visível)	690			690
Iluminação Pública (visível)	150			150
Outros Edifícios (visível)	26	145		170
Mercados, Instalações de Fiscalização Sanitária e Canil (visível)	156			156
Obras de Construção, Beneficiação Conservação e retificação de infraestruturas (visível)	256			256
Outras Construções Diversas (visível)	20			20
Aquisição de Habitações (visível)	150			150
Total Requalificação Urbana	1657	145		1802
<i>Obras públicas materiais, com um elevado grau de visibilidade</i>				
Orçamento Participativo				
Orçamento Participativo Iovem	210			210
Total Orçamento Participativo	210			210
<i>Apesar de ser um investimentos imaterial, os jovens trabalham directamente com a Câmara, há uma atribuição fácil de responsabilidade</i>				

PARTE 3 - AMBIENTE E QUALIDADE DE VIDA	Fonte de Financiamento			GOP Total
	RP	UE	ND	
Infraestruturas Básicas - Saneamento				
Construção e Reposição da Rede de Esgotos	872			872
Total Infraestruturas Básicas - Saneamento	872			872
<i>É um serviço corrente da Câmara, que, por norma, não tem grande retorno eleitoral, mas, ao mesmo tempo é uma obra material descontínua, que aumenta sempre a sua visibilidade</i>				
Infraestruturas Básicas - Higiene Pública				
Tratamento de efluentes (fosco)	4100			4100
Deposição de resíduos (fosco)	3000			3000
Limpeza, Recolha e Transporte de Resíduos Sólidos (fosco)	2400			2400
Total Infraestruturas Básicas - Higiene Pública	9500			9500
<i>A recolha de resíduos é uma despesa corrente, ou seja, um investimento contínuo, o que baixa muito a sua visibilidade</i>				
Cemitérios				
Requalificação e Construção de Cemitérios (visível)	430			430
Total Cemitérios	430			430
<i>Obra pública material. Como se trata de "Requalificação e Construção", tornam-se investimentos descontínuos</i>				
Infraestruturas Básicas - Águas				
Fornecimento de Água (fosco)	5090			5090
Construção, Ampliação e Remodelação de Redes de Água (fosco)	350			350
Total Infraestruturas Básicas - Águas	5440			5440
<i>A recolha de resíduos é uma despesa corrente, ou seja, um investimento contínuo, o que baixa muito a sua visibilidade</i>				
Rede Viária e Sinalização				
Pavimentação e Arruamentos de Obras Complementares (visível)	2587			2587
Sinalização Ordenamento e Trânsito (visível)	140			140
Viação Rural (visível)	140			140
Programa de Manutenção de Estradas e Rede Viária (visível)	2100			2100
Total Rede Viária e Sinalização	4967			4967
<i>Obra pública material, facilmente atribuível à Câmara Municipal</i>				
Aquisição de Terrenos				
Aquisição de Terrenos de Domínio Privado (fosco)	230			230
Aquisição de Terrenos de Domínio Público (fosco)	100			100
Total Aquisição de Terrenos	330			330
<i>Investimento sem resultados concretos por si, mas que é material e facilmente quantificável, aumentando a sua visibilidade</i>				
Economia Circular				
Programa de Bioresíduos (fosco)	50			50
Educação Ambiental (fosco)	50			50
Total Economia Circular	100			100
<i>Programas de educação são por norma foscas, pelos seus retornos. Programa de bioresíduos é uma actividade corrente da Câmara</i>				

PARTE 4 - INOVAÇÃO INVESTIMENTO E EMPREGO	Fonte de Financiamento			GOP Total
	RP	UE	ND	
Programa de Desenvolvimento Rural				
Plano de Valorização da paisagem da Gardunha (invisível)	870		200	1070
Espaços Cowork Aldeias de Montanha (fosco)	210			210
Total Programa de Desenvolvimento Rural	1080		200	1280
<i>A valorização da paisagem da Gardunha é uma actividade invisível, mas cujos resultados podem ser materiais (ou não). Espaços de coworking são um espaço materiais, mas com um impacto difuso na vida das pessoas</i>				
Aldeias Históricas				
Projeto de animação turística (fosco)	75			75
Comparticipação Pública Nacional de Projetos desenvolvidos AHP - Correntes (invisível)	57			57
Comparticipação Pública Nacional de Projetos desenvolvidos AHP - Capital (invisível)	50			50
Total Aldeias Históricas	182			182
<i>As Aldeias Históricas de Portugal, e outros projectos de animação turística são quantificáveis em termos de investimentos, mas com um impacto mais complexo na vida das pessoas, mais difícil de quantificar, e menos material</i>				
Projecto Rio				
Estratégia de Recuperação Ambiental do Rio - 2ª Fase (fosco)			1206	1206
Terras do Volfrâmio e Estanho - História e Memória das Comunidades Mineiras (fosco)	127	297		424
Total Projecto Rio	127	297	1206	1630
<i>A requalificação de património natural e histórico tem uma base material forte, mas com um impacto bastante difuso na vida dos eleitores</i>				
Promoção do Investimento e Qualidade				
Contrato Programa ViverFundão (visível)	1150			1150
Transferências ao Abrigo do nº 2 Arº 40 da Lei 50/2012 de 31 de Agosto	5			5
Emprego/Habituação (visível)	4195			4195
Acolhimento Empresarial do Fundão - Requalificação da Zona Industrial do Fundão - Instalação Elétrica (visível)	1			1
Acolhimento Empresarial do Fundão - Requalificação da Zona Industrial do Fundão - Área de Acolhimento Empresarial - Nova Geração (visível)	1249	7076	2775	11100
Total Promoção do Investimento e Qualidade	6600	7076	2775	16451
<i>Acolhimento empresarial, Programas de gestão de infraestruturas (ViverFundão) ou programas para habitação e emprego são tudo investimentos com um grau de visibilidade elevado. Mesmo quando não se trata de infraestruturas tangíveis, são programas de apoio directo às pessoas, com um impacto económico fácil de explicar.</i>				
Planeamento Urbanístico e Promoção do Investimento				
Fundos de ARU's (visível)	250			250
Elaboração e Atualização de Projectos e Planos (invisível)	500			500
Aquisição e Reparação de Outros Edifícios (visível)	100			100
Revisão do PDM (fosco)	50			50
Connect - Habitação Sustentável (fosco)	850			850
Estratégia Local de Habitação - Aquisição de Habitação (visível)		950	300	1250
Estratégia Local de Habitação - Construção de Habitações (visível)		900	300	1200
Estratégia Local de Habitação - Reparação e Beneficiação de Habitações (visível)		1200	400	1600
Total Planeamento Urbanístico e Promoção do Investimento	1750	3050	1000	5800
<i>Estratégias de habitação, fundos de Áreas de Reabilitação Urbana e programas semelhantes são investimentos com um grau de visibilidade elevado. A Atualização de Projectos e os programas de Habitação Sustentável baixam um pouco o grau de visibilidade da categoria</i>				

Modernização Administrativa e Inovação				
Software Informático (Invisível)	250			250
Equipamento Administrativo (Invisível)	50			50
Aquisição de Equipamento Informático (Invisível)	310			310
Centro 2020 ITI - Moden. Administrativa e Inovação (Invisível)	10			10
Total Modernização Administrativa e Inovação	620			620
<i>Modernização administrativa é um processo invisível com um impacto na vida dos eleitores complexo de quantificar.</i>				
Melhoria de Edifícios Municipais				
Obras de Construção, Beneficiação, Conservação e Requalificação de equipamentos municipais (visível)	630			630
Leasing Imobiliário (visível)	504			504
Equipamento, artigos e objetos diversos (visível)	125			125
Quartel da GNR Fundação (visível)		600	400	1000
Total Melhoria de Edifícios Municipais	1259	600	400	2259
<i>A melhoria de edifícios municipais são obras físicas, quantificáveis e visíveis</i>				
Promoção Cultural e Turística				
Outro Equipamento Desportivo e Cultural (visível)	5			5
Programação Cultural - Outros (fosco)	2100			2100
Programação Cultural - Equipamento Básico para Cultura, Desporto e Turismo (visível)	100			100
Programação Cultural - Centro 2020-ITI - Ações de Valorização da Serra da Gardunha (fosco)	57			57
reVALORIZAR: Serra da Gardunha - Obras (visível)	23	128		150
reVALORIZAR: Serra da Gardunha - Equipamento (visível)	11	62		73
reVALORIZAR: Serra da Gardunha - Fundação 365 Dias da Cereja (fosco)	200		200	400
reVALORIZAR: Serra da Gardunha - Casa do Barqueiro e Percurso Envolvente (visível)	19	105		124
reVALORIZAR: Serra da Gardunha - Casa Amália Rodrigues (visível)			50	50
Total Promoção Cultural e Turística	2514	295	250	3059
<i>Programação Cultural e Artística por norma são investimentos foscos (utilização de espaços culturais), mas, neste caso, os investimentos têm todos um grau mais elevado de visibilidade</i>				
Transportes e Equipamentos				
Aquisição e Reparação de Maquinaria e Equipamento (visível)	750			750
Aquisição e Reparação de Equipamento de Transporte/ Equipamentos Eléctricos (visível)	230			230
Leasing Automóvel (visível)	25			25
Ferramentas e Utensílios (visível)	25			25
Connect - Transportes a Pedido (visível)	300		100	400
Total Transportes e Equipamentos	1330		100	1430
<i>Investimentos materiais e serviços da Câmara com um impacto directo na vida das pessoas, esta categoria tem um elevado grau de visibilidade</i>				
Eficiência Energética				
Iluminação Pública (fosco)	12375			12375
Eficiência Energética - Aquisição de Painéis Fotovoltaicos (visível)	5			5
Infraestrut. para Distribuição de Energia Elétrica (visível)	71			71
Comunidade Energia Renovável - Projeto Piloto (fosco)	146			146
Total Eficiência Energética	12597			12597
<i>Investimentos correntes da Câmara, com uma visibilidade relativa. Os investimentos com mais visibilidade representam um parte pequena do total pda categoria</i>				
Parcerias				
(Invisível)	20			20
Projetos Co-financiados Correntes CIM e Associações de Municípios (Invisível)	190			190
Projetos Co-financiados Capital - CIM e Associação de Municípios (Invisível)	48			48
Projetos Co-financiados Capital Instituições (Invisível)	441			441
Total Parcerias	699			699
<i>Projectos cooperação municipal têm um impacto económico complexo, e cujos resultados não são necessariamente atribuídos à Câmara, com um grau de visibilidade muito baixo</i>				
Programas Transnacionais				
Outros Programas de Cooperação Transacional (Invisível)	8	43		50
POCTEP - Empreende Jovem (Invisível)	51	154		205
URBACT III (Invisível)	4	21		25
Total Programas Transnacionais	63	218		280
<i>Programas de empreendedorismo e de cooperação internacional têm um impacto económico difuso, e promovem um capital intangível, com um grau de visibilidade muito baixo</i>				
Empreendedorismo, Inovação e Internacionalização				
Programa de Apoio ao Arrendamento Comercial e Incubação (fosco)	689			689
Centro de Negócios -Incubadora - Aquisição e Reparação de edifícios (visível)	350			350
Centro de Negócios -Incubadora - Aquisição de Equipamento (visível)	25			25
Centro de Negócios -Incubadora - Projeto (fosco)	25			25
Centro de Negócios -Incubadora - Ampliação Espaço Empresas Fundação (fosco)	730	4134		4864
Total Empreendedorismo, Inovação e Internacionalização	1819	4134		5953
<i>As incubadoras são espaços físicos, mas com impactos económicos complexos, que promovem um tipo de capital territorial mais intangível</i>				
Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano				
PARU - Reabilitação de Edifícios Municipais e Culturais - Cine Teatro Gardunha (visível)	517	2928		3445
PARU - Reabilitação de outros Edifícios (visível)	59	336		395
Requalificação do Antigo Pavilhão CUF e Espaço Envolvente do Fundão (visível)	83	469		552
Total Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano	659	3733		4392
<i>Obras públicas materiais promovidas pela Câmara, que têm um grau de visibilidade elevado</i>				
Desenvolvimento Rural e Agricultura				
Regadio Sul da Gardunha - Projecto de Execução (fosco)	910			910
Regadio Sul da Gardunha - Central Fotovoltaica (visível)	5			5
Regadio Sul da Gardunha - Equipamento Básico (visível)	50			50
Regadio Sul da Gardunha - Ferramentas e Utensílios (visível)	25			25
Regadio Sul da Gardunha - Plantações (visível)	55			55
Regadio Sul da Gardunha - Campo Experi- Seminário do Fundão (fosco)	845			845
Regadio Sul da Gardunha - Viveiro Gardunha (visível)	5			5
Quinta Ciência Viva das Ideias e das Cerejas - Rendas (fosco)	125			125
Quinta Ciência Viva das Ideias e das Cerejas - Quinta da Cereja Ciência Viva (fosco)	300		100	400
Quinta Ciência Viva das Ideias e das Cerejas - Transferências de Capital (Invisível)			100	100
Campos Experimentais - Reabilitação de Edifícios (visível)	100		430	530
Campos Experimentais - Chãos da Aldeia - Alcongosta (fosco)	540	425	200	740
Campos Experimentais - Centro de Formação Agrícola Seminário - FAMI (fosco)	75		250	750
Campos Experimentais - Centro Agrotec (fosco)	50		100	150
Campos Experimentais - Programa de Valorização do Queijo (Invisível)	110		50	160
Campos Experimentais - Plano de Modernização do Regadio Cova da Beira (Invisível)	600		500	1100
Total Desenvolvimento Rural e Agricultura	3795	425	1730	5950
<i>Projectos experimentais de agricultura, que promovem a modernização e a inovação. Tem vários investimentos materiais, o que lhes dá alguma visibilidade, mas com um impacto na vida dos eleitores mais complexo, e difícil de descrever a responsabilidade directa da Câmara nessa evolução.</i>				

Anexo B. Valores das análises às GOP dos 13 municípios: Grandes Opções de Plano

Grandes Opções de Plano											
Concelho	% Total GOP	Visível	% Total GOP	Algo Visível	% Total GOP	Fosco	% Total GOP	Algo Invisível	% Total GOP	Invisível	Total GOP
Vila de Rei	36.8%	6907	9.0%	1689	27.7%	5200	0.6%	110	26.0%	4882	18788
Vila Velha de Ródão	26.5%	8650	40.6%	13267	23.6%	7717	6.3%	2053	3.1%	997	32685
Ferreira do Zêzere	45.3%	9851	24.0%	5204	23.5%	5112	0.0%	0	7.2%	1561	21726
Castelo Branco	39.1%	53058	43.1%	58415	12.9%	17456	0.0%	0	4.6%	6765	135694
Fundão	16.6%	17353	36.7%	38237	36.0%	37497	1.2%	1280	9.5%	9928	104295
Góis	58.5%	12307	10.8%	2279	17.1%	3608	6.3%	1328	7.3%	1530	21052
Pedrógão Grande	9.7%	4972	26.9%	13762	56.3%	28788	0.8%	430	6.3%	3219	51171
Sertã	9.8%	4768	32.8%	15960	35.7%	17368	6.2%	3021	15.4%	7474	48590
Covilhã	15.9%	7663	16.2%	7797	49.0%	23665	2.4%	1182	16.5%	7945	48252
Idanha-a-Nova	28.7%	26211	32.9%	30100	18.3%	16723	9.3%	8496	10.8%	9877	91406
Guarda	26.3%	41272	15.2%	23811	42.0%	65971	10.1%	15926	6.4%	10067	157046
Manteigas	6.1%	2350	9.1%	3521	70.9%	27361	4.0%	1556	9.9%	3806	38593
Oleiros	32.3%	14808	6.8%	3110	36.5%	16715	19.0%	8687	5.4%	2460	45780

Anexo C. Valores das análises às GOP dos 13 municípios: financiamentos RP, EMP, UE e ND

Concelho	Total GOP	Receita Própria										Total GOP	Total RP
		% Total RP	Visível	% Total RP	Algo Visível	% Total RP	Fosco	% Total RP	Algo Invisível	% Total RP	Invisível		
Vila de Rei	18788	31.4%	5259	9.9%	1665	28.8%	4831	0.7%	110	29.2%	4882	89.1%	16747
Vila Velha de Ródão	32685	21.2%	1160	44.2%	2421	23.6%	1293	5.9%	323	5.1%	282	XXX	5479
Ferreira do Zêzere	21726	25.3%	3353	36.1%	4774	26.8%	3551	0.0%	0	11.7%	1561	60.9%	13239
Castelo Branco	135694	36.8%	46074	45.2%	56717	12.8%	16017	0.0%	0	5.0%	6565	92.4%	125373
Fundão	104295	16.6%	12375	32.0%	23791	36.9%	27456	1.5%	1080	13.1%	9711	71.3%	74413
Góis	21052	50.5%	8153	14.1%	2279	17.9%	3760	8.2%	1319	9.5%	1530	80.9%	17041
Pedrógão Grande	51171	8.6%	3997	27.4%	12667	56.1%	25930	0.9%	430	7.0%	3219	90.4%	46243
Sertã	48590	9.8%	4768	32.8%	15960	35.7%	17368	6.2%	3021	15.4%	7474	100.0%	48591
Covilhã	48252	15.8%	6945	11.7%	5160	51.7%	22725	2.7%	1182	18.1%	7945	91.1%	43957
Idanha-a-Nova	91406	29.6%	18122	20.6%	12614	20.7%	12703	12.9%	7915	16.1%	9877	67.0%	61231
Guarda	157046	14.2%	15159	19.4%	20671	42.6%	45432	14.7%	15926	8.8%	9362	67.9%	106550
Manteigas	38593	6.1%	2350	9.1%	3521	70.9%	27361	4.0%	1556	9.9%	3806	100.0%	38594
Oleiros	45780	30.3%	11508	6.5%	2469	37.4%	14206	19.3%	7312	6.5%	2460	82.9%	37955

Concelho	Total GOP	Financiamento Empréstimo													Total Empréstimo		
		Total RP	Total União Europeia	Total Não Definido	% Total EMPR	Visível	% Total EMPR	Algo Visível	% Total EMPR	Fosco	% Total EMPR	Algo Invisível	% Total EMPR	Invisível		EMP % GOP	EMP % FE
Vila de Rei	18788	16747	1587	310	0.0%	0	0.0%	0	100.0%	144	0.0%	0	0.0%	0	0.8%	7.1%	144
Vila Velha de Ródão	32685	5479	527	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0.0%	0
Ferreira do Zêzere	21726	13239	2	8489	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0.0%	0
Castelo Branco	135694	125373	1395	8938	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0.0%	0
Fundão	104295	74413	22128	7756	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0.0%	0
Góis	21052	17041	2256	1483	100.0%	2639	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	12.5%	53.9%	2639	
Pedrógão Grande	51171	46243	2962	53	20.4%	390	0.0%	0	79.6%	1522	0.0%	0	0.0%	3.7%	38.8%	1912	
Sertã	48590	48590	0	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0.0%	0.0%	0	
Covilhã	48252	43957	3341	954	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0.0%	0.0%	0	
Idanha-a-Nova	91406	61231	11229	12824	27.8%	1699	16.3%	1000	53.0%	3247	2.9%	178	0.0%	6.7%	20.3%	6122	
Guarda	157046	106551	50795	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0.0%	0.0%	0	
Manteigas	38593	38593	0	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0.0%	0.0%	0	
Oleiros	45780	37955	7611	0	58.9%	126	41.1%	88	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0.5%	2.7%	214	

Concelho	Total GOP	Financiamento União Europeia											Total União Europeia		
		Total RP	% Total UE	Visível	% Total UE	Algo Visível	% Total UE	Fosco	% Total UE	Algo Invisível	% Total UE	Invisível		UE % GOP	UE % FE
Vila de Rei	18788	16747	97.5%	1548	1.5%	24	0.9%	15	0.0%	0	0.0%	0	8.4%	77.8%	1587
Vila Velha de Ródão	32685	5479	0.0%	0	1.7%	9	98.3%	518	0.0%	0	0.0%	0	1.6%	100.0%	527
Ferreira do Zêzere	21726	13239	100.0%	2	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0.0%	2
Castelo Branco	135694	125373	48.0%	669	0.0%	0	52.0%	724	0.0%	0	0.0%	0	1.0%	13.5%	1395
Fundão	104295	74413	20.2%	4478	47.1%	10421	31.7%	7011	0.0%	0	1.0%	218	21.2%	74.0%	22128
Góis	21052	17041	67.6%	1525	0.0%	0	32.1%	723	0.4%	9	0.0%	0	10.7%	46.1%	2256
Pedrógão Grande	51171	46243	19.8%	585	35.2%	1042	45.1%	1336	0.0%	0	0.0%	0	5.8%	60.1%	2962
Sertã	48590	48590	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0.0%	0
Covilhã	48252	43957	21.5%	718	50.4%	1683	28.1%	940	0.0%	0	0.0%	0	6.9%	77.8%	3341
Idanha-a-Nova	91406	61231	21.1%	2369	68.4%	7683	6.9%	773	3.6%	404	0.0%	0	12.3%	37.2%	11229
Guarda	157046	106551	51.4%	26105	6.2%	3141	40.4%	20539	0.6%	305	1.4%	705	32.3%	100.0%	50795
Manteigas	38593	38593	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0.0%	0
Oleiros	45780	37955	41.7%	3174	7.3%	553	33.0%	2509	18.1%	1375	0.0%	0	16.6%	97.3%	7611

Concelho	Total GOP	Financiamento Não Definido											Total Não Definido			
		Total RP	Total União Europeia	% Total ND	Visível	% Total ND	Algo Visível	% Total ND	Fosco	% Total ND	Algo Invisível	% Total ND		Invisível	ND % GOP	ND % FE
Vila de Rei	18788	16747	1587	32.3%	100	0.0%	0	67.7%	210	0.0%	0	0.0%	0	1.6%	15.2%	310
Vila Velha de Ródão	32685	5479	527	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0.0%	0
Ferreira do Zêzere	21726	13239	2	76.5%	6497	5.1%	432	18.4%	1561	0.0%	0	0.0%	0	39.1%	100.0%	8489
Castelo Branco	135694	125373	1395	70.8%	6313	19.0%	1708	800.0%	714	0.0%	0	2.2%	200	6.6%	86.5%	8938
Fundão	104295	74413	22128	6.4%	500	51.9%	4025	39.1%	3031	2.6%	200	0.0%	0	7.4%	26.0%	7756
Góis	21052	17041	2256	43.9%	651	11.8%	175	28.9%	428	12.7%	189	2.7%	40	7.0%	30.3%	1483
Pedrógão Grande	51171	46243	2962	0.0%	0	100.0%	53	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.1%	1.1%	53
Sertã	48590	48590	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0.0%	0
Covilhã	48252	43957	3341	0.0%	0	100.0%	954	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	2.0%	22.2%	954
Idanha-a-Nova	91406	61231	11229	31.4%	4022	68.6%	8802	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	14.0%	42.5%	12824
Guarda	157046	106551	50795	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0.0%	0
Manteigas	38593	38593	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0.0%	0
Oleiros	45780	37955	7611	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0.0%	0