

O GRAU ZERO DO PODER LOCAL*

JUAN MOZZICAFREDDO
ISABEL GUERRA
MARGARIDA A. FERNANDES
JOÃO QUINTELA

A. INTRODUÇÃO

1. Enquadramento

O poder local é normalmente referido como uma das principais realizações do regime democrático após o 25 de Abril de 1974. Não é raro encontrar afirmações de que a democracia local consubstancia a principal transformação da sociedade portuguesa dos últimos anos. Pensamos que, de certo modo, constitui um valor simbólico e uma realidade significativa da vigência do regime democrático. Todavia, depois de termos efectuado uma grande parte do nosso trabalho de pesquisa, a apreciação da significação do poder local é um pouco mais matizada. Sem deixar de concordar com a positividade do funcionamento democrático, que, aliás não se limita apenas à democracia local, pensamos, contudo, que há uma certa distância entre o valor simbólico e o funcionamento real. Trata-se, portanto, de aferir quais são os factores que actuam no desfasamento entre os objectivos-ideais do sistema jurídico-político e o funcionamento real do poder local.

Antes de apresentarmos, nesta breve comunicação, algumas das análises efectuadas, interessa referir sumariamente alguns dos objectivos da pesquisa. É nossa intenção estudar a especificidade do funcionamento do sistema político local face ao poder central, tentando delimitar os níveis de autonomia ou dependência da acção municipal. A dinâmica da gestão autárquica na fase actual de austeridade fiscal é outro dos objectivos de estudo. O terceiro diz respeito aos processos políticos de decisão autárquica e às estratégias de intervenção local.

Digamos que estes objectivos tentam esclarecer a particularidade do Sistema Político Local, entendido como uma configuração territorial en-

* Esta comunicação ao 1.º Congresso Português de Sociologia, 1988, é a primeira apresentação pública de um trabalho de pesquisa em fase de acabamento, sobre «Poder local, inovação urbana e austeridade fiscal», realizado no âmbito do Centro de Investigação e Estudos de Sociologia/ISCTE e apoiado pela Stiftung Volkswagenwerk.

globando: 1) as instituições políticas e administrativas dos municípios; 2) as funções e responsabilidades políticas e sociais das associações locais e 3) a dinâmica das relações sociais locais.

É claro que do nosso enquadramento analítico surgem uma série de hipóteses orientadoras do estudo. Pensamos que, neste momento, só interessa referir que as análises do sistema político local ou do Estado local não podem, obviamente, serem deduzidas *à priori*. A significação dessas práticas, o processo de decisões e as relações face à administração central e face à sociedade local deverão verificar-se *post-festum*, ou seja, quando as análises dessas acções evidenciem os limites e as potencialidades do sistema político local e o contexto social e histórico em que se situam.

2. Contexto

As características e a avaliação do sistema político local que a seguir se explicitam têm em conta o contexto em que se insere, sintetizado em, pelo menos, três elementos. O primeiro diz respeito à legitimidade democrática do regime político que, independentemente das suas realizações, constitui um valor positivo em si mesmo. Este elemento tem importância para o estudo do poder local tanto pelo que significa enquanto regime democrático e de liberdade social e política como porque é neste contexto que o sistema político se confronta com as expectativas e reivindicações de bem-estar social das populações locais. O segundo elemento de contextualização adquire extrema importância dado o estado de carências infra-estruturais e de insatisfação das necessidades básicas das populações locais. Dessa maneira, o funcionamento democrático do sistema político local é, desde o começo, confrontado com uma sobrecarga de pressões da parte da sociedade local que, quanto a nós, marca profundamente a dinâmica da gestão autárquica.

O terceiro elemento de contextualização que nos interessa assinalar refere-se à situação financeira com que este sistema político local se defronta em 1974 e, como veremos mais à frente, no período seguinte. Esta situação era grave no plano interno, mas, também, se comparada internacionalmente. Esta comparação tem pertinência na medida em que é a partir desses anos que as expectativas se generalizam, como aliás se reflecte no tipo de legislação que a partir dessa data se institui.

A percentagem do orçamento que Portugal destina às autarquias locais é não só inferior comparativamente aos outros países, como essa participação diminui em 2,1 % entre 1960 e 1974, enquanto que noutros países europeus, salvo a Irlanda, os aumentos vão desde 10 % na Itália, 25 % na Suécia e 45 % na França. As autarquias locais portuguesas pouco representam na comparticipação financeira, sendo este um importante indicador da situação económica em que se encontra a sociedade local e do grau de centralização do país.

B. ALGUMAS CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA POLÍTICO LOCAL PORTUGUÊS

A fim de explicitarmos a especificidade de funcionamento do poder local, escolhemos, com base na pesquisa que levámos a cabo, algumas características que nos permitem apresentar uma visão do conjunto sobre esta realidade. Trataremos sucessivamente do 1) perfil do autarca: continuidade e descontinuidade da *élite* política local; 2) dos níveis de autonomia/dependência face à administração central; 3) da dinâmica da gestão autárquica e 4) das dimensões do sistema político local.

1. Perfil do autarca: continuidade/descontinuidade da «*élite*» política local.

a) Relativamente ao perfil do autarca — escolhendo alguns dos indicadores utilizados nos 65 inquéritos aos presidentes —, interessa sublinhar a elevada taxa de qualificação escolar (56,3 % com frequência universitária), o forte grau de localismo, ou seja, a inserção na rede social local, onde se destacam os seguintes indicadores: residência no local (81,8 %); local de trabalho no concelho (79 %) e dirigentes em associações desportivas (47,3 %).

Parece-nos também interessante assinalar alguns dos aspectos que podem configurar uma carreira política local (Quadro 1). Constatamos que 75,4 % dos presidentes inquiridos têm de 3 a 4 mandatos (mais de 10 anos como presidente) e mais de metade (50,9 %) participa na vida política local há mais de 20 anos. Todavia, 43,7 % iniciou a actividade política após 1974. Esta carreira política local, com estabilidade partidária (apenas 12 % muda de partido) tem uma certa ligação com a política nacional, 27,3 % passou pela Assembleia da República e, como já referimos, 47,3 % foram dirigentes de associações desportivas e 30 % de associações culturais, sendo estas associações mais representadas como via de acesso às presidências das Câmaras.

QUADRO 1

Perfil do autarca

Idade:	de 30 a 50 anos	70,9%
Escolaridade:	Instrução Primária	12,7%
	Ensino Preparatório	5,5%
	Secundário incompleto	9,1%
		} 27,3%
	Secundário completo	9,1%
	Curso Médio	7,3%
	Frequência Universitária	12,7%
	Curso Universitário	43,6%
		} 56,3%
Localismo:	Residência local (+ de 20 anos)	81,8%
	Trabalho no Concelho	70,0%
Carreira política:	Entre 3 e 4 mandatos	75,4%
	• Vida activa na política:	
	— + de 20 anos	50,9%
	— Após 1974	43,7%
	— N. R.	5,5%
	• Dirigente de Associações:	
— Desportivas	47,3%	
— Culturais	29,1%	
• Assembleia da República	27,3%	
• Junta de Freguesia	9,1%	
• Maioria Partidária	69,1%	

Fonte: Inquérito aos presidentes, 1986.

b) Dentro deste ponto merece ainda uma referência a comparação das categorias socioprofissionais dos presidentes das Câmaras de 1982 e 1986 e a comparação destes com os eleitos para os órgãos municipais de 1982 (Quadro 2 e 3). É claro que esta comparação apresenta algumas dificuldades na medida em que a construção das categorias não são totalmente coincidentes.

Relativamente aos presidentes das Câmaras constata-se uma estabilidade nos dois períodos considerados quanto à categoria Quadros Superiores e Similares, Profissões Liberais e Dirigentes Políticos (52,1% e 52,8%) e, ao mesmo tempo, uma forte diferenciação relativamente às outras categorias. A variação maior diz respeito ao aumento da categoria Gestores, Administradores e Proprietários Industriais e a diminuição, relativamente a 1982, da categoria Pessoal Administrativo.

QUADRO 2

— 1982 —

C. S. P./Presidentes de Câmaras	%
Quadros superiores e similares, profissionais liberais e técnicas	52,1
Dirigentes, proprietários industriais	7,4
Patrões comércio, serviços, agricultura	8,7
Pessoal administrativo	24,9
Empregados do comércio e serviços	0,8
Operários industriais e agrícolas	3,6
Reformados	2,0
	—
	100

Fonte: Stape, Mai, 1982.

QUADRO 3

— 1986 —

C. S. P./Presidentes de Câmaras	%
Quadros superiores, dirigentes políticos, profissões liberais	36,4
Quadros médios técnicos	16,4
	52,8
Gestores, administradores, proprietários industriais	21,5
Patrões comércio, serviços, agricultura	10,9
Empregados administrativos e de serviços	5,5
	—
Operários industriais e agrícolas	3,6
	—
Não especificados	5,3
	100

Fonte: Inquérito aos presidentes, 1986.

QUADRO 4

Eleitos municipais — 1982

Categorias socioprofissionais	Total Grupo	Total Categoria	PSD	AD + UD	CDS	PS	APU	CCE(I)	Outros
Quadros sup. administrativos — prof. liberais e técnicas	10,7	10,7	8,7	11,1	9,6	11,0	14,4	6,8	10,3
Dirigentes e proprietários indust.	12,0	12,0	16,5	15,1	9,8	8,0	1,9	15,0	15,7
Patrões comércio e serviços	26,7	11,3	14,0	12,9	14,5	9,7	6,2	9,3	9,2
Patrões agrícolas			15,4	18,7	22,3	10,3	3,2	17,1	15,1
Pessoal administrativo	44,5	17,6	13,4	16,0	11,4	21,7	21,4	15,9	24,3
Empregados comércio, serviços			3,3	2,9	2,1	3,8	5,4	2,4	1,0
Operários industriais e agrícolas			23,6	15,7	12,5	30,0	42,3	28,8	17,3
Reformados e estudantes	5,6	5,6	5,3	7,2	6,4	5,0	4,1	4,5	7,1
Outros	0,5	0,5	0,3	0,4	0,2	0,5	1,0	0,2	—

PSD — Patrões agrícolas, comércio e serviços, dirigentes e prop. industriais

CDS — Patrões agrícolas, comércio e serviços

PS — Pessoal administrativo e operários industriais e agrícolas

APU — Operários ind. agri., emp. comércio e quadros superiores/prof. liberais

CCE(I) — Grupo cidadãos eleitores

Fonte: Stape — Mai, 1982.

Relativamente aos eleitos para os órgãos municipais de 1982 (Quadro 4) podemos sublinhar dois factos. Primeiramente, verificamos que as categorias mais representadas nestes eleitos são Operários Industriais e Agrícolas, Pessoal Administrativo e Empregados do Comércio e Serviços (44,5%) e Patrões Agrícolas, de Comércio e de Serviços (26,7%); É notório a diferença destas categorias sociais com as dos presidentes nos dois períodos considerados. O segundo facto refere-se à predominância de certas categorias sociais por partidos. Assim, verifica-se que as categorias Patrões Agrícolas e, em menor medida, Patrões do Comércio e Serviços é predominante no PSD e no CDS, acrescente-se que, no caso do PSD, a categoria Dirigentes e Proprietários Industriais é apenas 1% maior que as dos Operários Industriais e Agrícolas. As categorias Operários Industriais e Agrícolas e Pessoal Administrativo são predominantemente no PS e, finalmente, a APU que se divide sobretudo entre as categorias de Operários Industriais e Agrícolas, Pessoal Administrativo e Quadros Superiores e Profissionais Liberais.

c) Sobre o perfil do autarca podemos concluir, dizendo que estamos frente a uma *élite* política com acentuados componentes socioprofissionais e de relativa continuidade da carreira política anterior a 1974. O facto de quase metade dos autarcas terem sido dirigentes de associações desportivas é, talvez, um indicador da fraca dinâmica da sociedade local no que se refere ao papel das associações profissionais e económicas no desenvolvimento local. Muito embora revele o dinamismo das colectividades desportivas locais e a sua articulação com as clientelas políticas. Estes indicadores vão ao encontro de outros elementos que nos dão uma ideia de uma certa ausência de vida associativa pública e de um alheamento dos grupos socioprofissionais relativamente à coisa pública, com alguma excepção, como veremos mais à frente.

2. Níveis de autonomia/dependência face à administração central

Para tratarmos deste ponto apenas escolhemos dois factos que nos poderão indicar os níveis de autonomia/dependência da administração local face à administração central.

a) O primeiro diz respeito ao enquadramento jurídico e financeiro das atribuições que especificam esses graus de autonomia/dependência das autarquias locais. O enquadramento jurídico das competências é o primeiro passo importante na descentralização das decisões políticas locais. A primeira lei que se propõe regular a matéria de atribuições e competências das autarquias locais foi a Lei 79/77 que, na realidade, se limitou a dispor sobre a estrutura e competência dos órgãos autárquicos segundo os preceitos Constitucionais. O diploma que efectivamente prevê a transferência de

atribuições para a administração local é o Decreto-Lei n.º 77/84. Dispõe-se nele sobre a transferência de amplas atribuições para o nível local e de importantes competências de decisão para os órgãos autárquicos, poderes que englobam a identificação, elaboração e aprovação de projectos, financiamento e execução dos empreendimentos e a sua manutenção, gestão e funcionamento em domínios como o equipamento regional e urbano, saneamento básico, energia, transportes e comunicações, educação e ensino, cultura, tempos livres, desporto e saúde.

O Art. 15.º do mesmo diploma estipula que a transferência das matérias previstas será objecto de regulamentação sobre o modo e a forma como se processarão, e essa regulamentação só teve lugar, até 1986, em relação aos transportes escolares (D.L. 299/84) e sobre a acção social escolar (399-A/84) e mais recentemente sobre a educação.

Relativamente ao enquadramento jurídico-financeiro é de facto a Lei 1/79 que tem permitido um funcionamento mais ou menos ordenado das competências locais. A Lei 1/79, chamada Lei das Finanças Locais, extingue os antigos subsídios centrais e introduz três figuras jurídicas de inegável valor na questão da autonomia financeira das câmaras:

- a constituição do Fundo de Equilíbrio Financeiro estipulado que as finanças locais serão formadas pela participação em 18% das receitas calculadas na base das despesas correntes e de capital do orçamento de Estado;
- a comparticipação em 18% sobre os impostos estatais;
- a totalidade das receitas sobre os impostos locais (contribuição predial rústica e urbana, impostos sobre veículos, sobre serviços de incêndio e sobre turismo, taxas, multas e derramas). Muito embora, segundo a Constituição, as câmaras não possam decidir sobre a incidência, benefícios, regulação ou estímulos fiscais.

Para além do aspecto positivo deste enquadramento legal, no sentido de criar condições para uma situação favorável à autonomia local, o Decreto-Lei 98/84 veio limitar essas disposições ao introduzir que em lugar dos 18% de comparticipação sobre os impostos estatais, fixar-se-á um montante, variável anualmente, segundo o orçamento de Estado. Todavia, este Decreto-Lei refere que qualquer nova atribuição de competências às autarquias deverá ser acompanhada pela verba correspondente.

b) O segundo aspecto a tratar neste ponto, refere-se à evolução dos contributos financeiros atribuídos à administração local.

Se tivermos em conta que o nível de autonomia/dependência da administração local pode ser considerado, entre outros, segundo o indicador financeiro, ou seja, em termos de participação da administração central nas receitas das autarquias, verificamos que as cinco câmaras que estão na base do nosso estudo, dependem entre 50% a 80% das transferências da admi-

nistração central (Covilhã, 84%; Guimarães, 67%; Évora, 60%; Setúbal, 54% e Cascais, 50%. Este nível de dependência das transferências centrais está em relação directa com o nível de desenvolvimento do concelho. Assim, dos casos mencionados, apenas Setúbal e Cascais satisfazem 46% e 50% das despesas com receitas próprias.

Tomando em conta um outro indicador (Quadro 5), verifica-se que a relação das Despesas do Sector Público Administrativo entre a administração central e a administração local sofre uma tendência negativa: de 11,3% em 1974 passa-se para 8,1% em 1986.

QUADRO 5

Relação das despesas de administração central/administração local

Anos	%
1974	11,3
1976	8,3
1979	12,5
1983	11,0
1986	8,1

Fonte: O. E., Contas Gerências Municipais.

De um ponto de vista mais global e em relação à totalidade das câmaras do País, verifica-se uma evolução negativa dos contributos financeiros centrais. Assim, no Quadro 6, pode observar-se que esse contributo tem diminuído em quase 50% nos 7 anos considerados. Dos 8,6%, em 1980, das transferências da administração central para a administração local sobre as despesas totais do orçamento de Estado, passa-se, em 1987, para 4,7%.

QUADRO 6

Relação das transferências da administração central para o local sobre despesas totais do orçamento do Estado

Anos	Transferências	Despesas O. E.	%
1980	30 248	355 048	8,6
1982	42 603	560 352	7,6
1984	54 047	901 326	6,0
1986	79 238	1 596 086	4,9
1987	90 460	1 908 163	4,7

(milhares de contos)

Fonte: O. E., Contas Gerências Municipais.

c) Relativamente a este ponto podemos concluir dizendo que, por um lado, há nos últimos anos um declíneo nítido da situação financeira mais favorável e que se assiste ao fim da política expansionista da acção camarária. Em consequência desta austeridade fiscal inicia-se uma política restritiva do investimento local. Por outro lado, o facto de a contribuição económica da sociedade local — em termos de produção, emprego e impostos — não ser muito forte, e, ao mesmo tempo, ser importante a dependência da contribuição financeira da administração central, tem como resultado que qualquer mudança política e económica do poder central cria estrangulamentos às políticas de desenvolvimento autárquico.

Podemos ainda apontar que, do ponto de vista das tendências futuras, parece estarmos numa evolução positiva no que diz respeito à descentralização, ou seja, nos níveis de enquadramento legislativo da autonomia local, muito embora a respectiva regulamentação dessas novas competências não pareça acompanhar esse processo. Mas constata-se, ao mesmo tempo, uma tendência negativa nos contributos financeiros centrais. Parece que a tendência é equacionar o desenvolvimento local com base sobretudo nas receitas próprias das câmaras, que está, como referimos, em relação estreita com o desenvolvimento económico regional.

3. Dinâmica da gestão autárquica

a) No contexto histórico referido e em períodos de austeridade fiscal, não é pois de estranhar que a positividade da gestão democrática se situe, sobretudo, na resolução dos problemas de criação de infra-estruturas básicas nos concelhos. Com efeito, a partir do estudo dos casos das câmaras escolhidas e dos dados recolhidos ao nível do Continente, verificámos que a principal actividade da gestão autárquica, entre 1974 e 1985, centrou-se num programa de acção relativo às infra-estruturas e equipamentos sociais.

Assim, a acção directa das câmaras incidiu principalmente (Quadro 7) em obras do domínio do urbanismo, rede viária, saneamento básico e habitação social, e, em menor medida, em actividades ligadas à Educação, Cultura e Turismo (teatros, cinemas, termas, campos de jogos, piscinas, etc.). A este nível, os anos que se seguiram a 1974, os municípios desempenharam um papel promotor do bem-estar público, tendo contribuído para a melhoria da qualidade de vida das populações.

QUADRO 7

Repartição sectorial das despesas de investimentos (%)

SECTORES	1977	1979	1981	1983
Urbanismo	35 %	24 %	35 %	32 %
Rede viária	25	29	22	26
Saneamento básico	16	18	17	19
Habituação	17	12	10	8
Educação e Desporto	4	3	5	7
Electricidade	3	4	2	1
Ação social	—	1	1	1
Outros investimentos	—	9	8	6

Fonte: Contas de Gerências Municipais.

Esta repartição sectorial do investimento mantém-se constante até 1983/1984, na medida em que, para a gestão camarária, esses oito anos foram necessários para resolver, de alguma maneira, os problemas mais prementes dos concelhos. É também por isso que o investimento com maior componente em capital e equipamentos materiais, em edifícios e com a aquisição de terrenos é canalizado para a realização dessas obras nos concelhos. Todavia, a evolução anual do investimento camarário não é muito significativa: em 12 anos apenas aumentou em 20% como se pode observar no Quadro 8. No entanto, se o ano em referência for o de 1979, observa-se que essa taxa de investimento diminui em valor equivalente.

QUADRO 8

Evolução dos investimentos municipais sobre o total das despesas (%)

1974	39,0%	} + 48%	+ de 20%
1979	58,0%		
1983	48,0%	} -19%	
1986	47,0% (estimado)		

Fonte: Contas de Gerências Municipais.

Importa agora salientar algumas das razões que podem explicar esse «grau zero» da acção do sistema político local. Para além da situação financeira referida, podemos assinalar outros elementos. O tipo de gestão praticada está condicionada pelo enquadramento jurídico que, em Portugal, ao contrário de outros países da Europa, é taxativa: as câmaras só podem actuar no que é expressamente consagrado por lei. A acção camarária está também condicionada pela Lei de Delimitação dos sectores, dado que grande parte das suas acções se circunscrevem a actividades de exploração de serviços tradicionais (energia, gás, água, saneamento, transportes públicos, etc.) o que lhe impõe encargos permanentes e não facilita um relacionamento mais dinâmico com as forças económicas locais.

b) Um segundo ponto a analisar na gestão camarária tem a ver com a avaliação das estratégias municipais em situação de austeridade fiscal. Utilizamos para este efeito uma tipologia dessas estratégias de austeridade fiscal que está a ser desenvolvida em trabalhos internacionais sobre o tema. Considerando quatro fases na austeridade fiscal municipal: 1.º empréstimos e dívidas aos fornecedores; 2.º criação de novas receitas; 3.º redução e corte de programas e 4.º redução de pessoal. Os casos que estudámos já passaram pelas três primeiras; com forte incidência nos empréstimos (quase 50% das receitas das câmaras). No que diz respeito à redução do pessoal, as câmaras parecem ter optado por políticas muitas vezes contraditórias, recrutando pessoal e reduzindo pela via das reformas antecipadas e normais.

c) Parece-nos que a partir de 1985, a gestão camarária está a entrar numa nova fase caracterizada, por um lado, por uma descentralização de serviço através das Juntas de Freguesia e, por outro, pela atribuição de actividades antes camarárias a grupos socioeconómicos locais. Uma outra tendência que parece notar-se é o reforço a partir de 1986, do planeamento socio-urbanístico, muito embora não se verifique ainda a este nível uma estratégia de intervenção na dinamização do desenvolvimento económico local.

d) Em consequência do que temos vindo a dizer, afigura-se-nos que a característica principal da gestão camarária é a gestão corrente local, ou seja, uma gestão instrumental, no sentido positivo da palavra, e de resposta a solicitações imediatas, estando embora condicionada pelas pressões locais. Os próprios autarcas têm a percepção da dificuldade que enfrentaram, até pelo menos 1985, em implementar uma gestão racional e integrada com base numa estratégia de intervenção local dinâmica (85% dos autarcas inquiridos referem que a gestão é a resposta a solicitações imediatas e de rotina). Note-se que esta situação favorece uma pessoalização da gestão camarária, que é uma outra componente do perfil do autarca.

Acrescente-se, finalmente, que este tipo de gestão corrente e funcional

foi também uma contribuição para a legitimação do regime democrático local. A acção camarária, face à situação em que se encontravam as sociedades locais no início do regime democrático, não pode negligenciar as expectativas das populações e as exigências de melhorias sociais como factor de reconhecimento do exercício democrático do poder.

Este tipo de gestão corrente de resposta a solicitações imediatas é tanto mais de assinalar quanto a maior parte das câmaras (69,0%) tiveram estabilidade política, com maioria partidária nesse período, o que pareceria ser um dos pressupostos para uma acção mais integrada e a maior prazo.

4. Dimensões do sistema político local

a) Neste último ponto, sobre as características do sistema político local, interessa salientar que o funcionamento concreto do poder local se caracteriza por ser consensual na acção camarária. Isto parece dever-se principalmente ao próprio campo de intervenção camarária, que se situa no domínio da resolução dos problemas básicos do concelho. Os aspectos mais polémicos referem-se, sobretudo, aos conflitos de pessoalização ideológica de posições partidárias e àqueles que se prendem com a atribuição de subsídios às associações socioculturais, campo especial de influências das clientelas políticas. Nota-se o carácter partidarizante dos conflitos locais; aspecto dinâmico mas não dinamizador da realidade local.

b) Uma outra característica do sistema político local diz respeito a um funcionamento democrático assente nos equilíbrios entre grupos de pressão local. Digamos que a lógica de funcionamento do Estado local, pelas características já apontadas do tipo de gestão, se insere neste equilíbrio de acções e decisões que poderíamos denominar de corporativo, no sentido de gerir as mais variadas exigências dos diferentes grupos sem grande racionalização de uma estratégia de antecipação a longo prazo. Esta característica não é, aliás, diferente da lógica de funcionamento da administração central. Na sociedade local, os grupos de pressão mais significativos parecem ser os empresários ligados à revitalização industrial, os empresários de construção civil, as juntas de freguesia e os grupos culturais e desportivos.

c) Esta lógica do processo político municipal parece estar em estreita relação com uma relativa ausência de dinâmica conjunta da própria sociedade local. Talvez o sector que se nos apresenta com maior dinamismo seja o dos empresários, nomeadamente a partir de 1985, evidenciando-se tal situação, não apenas nos seus discursos e apreciações, mas sobretudo nas práticas associativas deste recente conjunto de pequenos e médios empresários e também no tipo de estratégias esboçadas para intervenção no desenvolvimento económico local. Estas estratégias políticas assentam principalmente na constituição de estruturas informais de pressão, integradas pelos

empresários mais dinâmicos (que parece ser, apesar de tudo, ainda uma minoria), elementos de certos departamentos da administração central e do executivo camarário. São grupos informais que agem no sentido de liderarem o processo de um maior desenvolvimento local, através de uma estratégia de negociação política e de aproximação ao poder estatal, o que revela um certo componente intervencionista ao nível do desenvolvimento do concelho.

Para além deste sector social parece-nos que a sociedade local tem, globalmente, uma atitude fortemente passiva e reivindicativa apenas no que lhes diz estritamente respeito, em parte pela pulverização das associações e organizações, centradas na defesa corporativa dos seus interesses imediatos, e em parte, pela ausência de mecanismos institucionais de concertação. O Concelho Municipal, por exemplo, que era obrigatório pelo Decreto-Lei 79/77, passa a facultativo pela Revisão da Constituição de 1982. De todas as maneiras, só existe em 30% das câmaras e, em geral, não é apresentado como sendo eficaz em situações em que a maior parte das câmaras tem maioria partidária (69,1%). A concertação institucional parece estar apenas limitada aos partidos e a mecanismos informais de influência.

d) Na medida em que os executivos camarários não são pressionados pelos parceiros institucionais locais salvo em questões de reivindicação imediata corrente, nem por um movimento de opinião pública, reforça-se a tendência para a consolidação de uma relação directa, imediata e individual com os munícipes, em detrimento de uma relação de participação e de reciprocidade negocial formalmente instituída e com objectivos a mais longo prazo. Este processo tendencial de isolamento corresponde também a uma concepção de gestão política na qual os autarcas preferem, numa esmagadora maioria, que os contactos dos munícipes com as câmaras sejam directos e individuais e acham incorrecto, também numa grande maioria, qualquer acção ou pressão pública das populações (comunicados, manifestações, abaixo assinados, etc.) e da comunicação social.

e) Um último aspecto que interessa focar retoma o problema dos níveis de autonomia/dependência face à administração central. Parece-nos que os níveis de autonomia possíveis e, por consequência, de intervenção dinâmica ao nível do concelho, dependem também da sua inserção num universo político mais vasto. As câmaras parecem mais activas e com maior margem de manobra quanto mais inseridas em formas políticas regionais ou nacionais, como sejam os contactos ou colaboração com a Governação Civil, com os Departamentos do Estado Central e, ainda, as alianças conjunturais com grupos políticos governamentais. As câmaras mais afastadas do universo político nacional aparecem com maior autonomia ao nível da gestão corrente e mais racionalmente administradas, mas mais dependentes dos Partidos Nacionais e mais isolados ao nível da administração central. Todavia, refira-se que a lógica de funcionamento dos

municípios, ao nível externo, parece ser também a de um grupo de pressão corporativo como as actividades da Associação Nacional de Municípios parecem demonstrar.

*

Começámos por nos perguntar quais seriam os factores que actuam no desfasamento entre os objectivos e ideias jurídico-políticos e o funcionamento real do poder local. Pensamos que temos avançado alguns factores que explicitam a característica da gestão camarária e a especificidade do sistema político local. Este desfasamento não indica que o funcionamento do poder local não tenha tido uma positividade de acção no contexto em que tem de actuar. Em suma, trata-se de entender o funcionamento do sistema político local na temporalidade do regime democrático português. Neste sentido, apesar de que a nossa apreciação da especificidade do poder local é mais nuanceada do que normalmente se atribui, pensamos que, de certa maneira, constitui uma síntese da positividade do funcionamento do regime democrático português.