

# Modelos de gestão e de legitimidade no sistema político local português\*

Juan Mozzicafreddo\*\*

Isabel Guerra\*\*

Margarida A. Fernandes\*\*\*

João Quintela\*\*

*Resumo* — O modelo de funcionamento do sistema político local, nos seus aspectos mais estritamente políticos, raramente tem sido equacionado nos trabalhos sobre o tema. O objectivo é, portanto, o de compreender os modelos de gestão e de acção política dos executivos camarários e os modelos de legitimidade que se vão desenvolvendo na vida política e institucional local.

## Introdução

O modo de funcionamento do sistema político local, nos seus aspectos mais estritamente políticos, raramente têm sido equacionados nos trabalhos sobre o tema. Algumas das razões prendem-se com a dificuldade própria do objecto, outras dizem respeito à pouca pertinência atribuída aos elementos componentes do próprio sistema político local: a sua especificidade é normalmente derivada das particularidades de outros níveis de análise — o económico, o cultural ou o normativo.

Neste texto pretendemos adiantar alguns elementos que nos possibilitem estudar essa especificidade, mesmo correndo o risco de produzirmos uma análise demasiado parcelar do fenómeno.

O objectivo é, portanto, o de compreender os modelos de gestão e de acção política dos executivos camarários e os modelos de legitimidade que se vão desenvolvendo na vida política e institucional local. O facto de pensarmos, como temos argumentado noutros trabalhos<sup>1</sup>, que o sistema político local funciona com especificidade e autonomia própria, embora de maneira interdependente com os outros sistemas, não significa que o consideremos autónomo do poder central: o Governo local tem

---

\* Este texto é parte da pesquisa «Poder local, inovação urbana e austeridade fiscal» que decorre no âmbito do CIES/ISCTE e é apoiada pela Stiftung Volkswagenwerk.

\*\* ISCTE/CIES.

\*\*\* CIES.

especificidade própria, mas integra-se institucional, política e socialmente no sistema político nacional.

É por essa razão que tentaremos inserir os elementos analíticos sobre o governo local no contexto das características da configuração política do Estado. Temos assim, como pano de fundo, a ideia de que instabilidade política, iniciada com a ruptura institucional e com a crise social de 1974/1975, foi sendo resolvida, ao longo destes anos, com base na institucionalização e alargamento dos mecanismos do Estado-providência. Mecanismos estes baseados, fundamentalmente, na arbitragem dos conflitos, nas políticas de intervenção económica, em formas de integração social e política — nomeadamente, na extensão dos direitos dos cidadãos, na segurança social, nos consumos colectivos e na legitimação dos parceiros sociais<sup>2</sup>.

Nesse sentido, pensamos que a especificidade do sistema político local se manifesta, neste contexto, em duas dimensões.

Em primeiro lugar, a democratização política da sociedade, a partir do contexto de ruptura referido, implicou, por um lado, por parte dos municípios, o desenvolvimento de expectativa de resolução dos problemas locais, o reconhecimento da legitimidade das suas exigências; por outro, a generalização da ideia de que o Governo Local constitui, no processo de descentralização do poder, uma peça fundamental na reorganização da sociedade.

Estes dois factos políticos da democracia conferiram um maior papel ao sistema político local como orientador e catalizador das novas exigências de uma sociedade local em transformação.

Em segundo lugar, o alargamento das funções do Estado-providência revestiu, a nível local, as seguintes características:

- 1) Aumento dos gastos relativos aos consumos colectivos;
- 2) Aumento das transferências financeiras do O. E. para as autarquias, influenciando o crescimento do nível impositivo nacional;
- 3) Alargamento das políticas de estímulo e intervenção local com base em obras de infraestruturas, equipamentos socioculturais e urbanísticos;
- 4) O início, a partir de 1979, da política de descentralização de competências.

Ora, este modo de funcionamento contextualiza o modelo de gestão e legitimidade do sistema político local nos seguintes aspectos:

- A abertura política e a institucionalização do funcionamento democrático torna-se a base principal da legitimidade do sistema político local;
- A formação de compromissos sociais e o equilíbrio entre os grupos socioeconómicos locais configuram um modelo de gestão principalmente instrumental, de resposta às pressões dos grupos sociais e de acções a muito curto prazo;

— A centralidade da esfera do político — assim como as formas de «presidencialismo municipal» — no que se refere à resolução dos conflitos e à reorganização do espaço local, aumenta o nível, já razoavelmente alto, de politização e de fechamento do grupo político face à sociedade local.

Serão estes, portanto, alguns dos assuntos que trataremos nas secções que se seguem, cientes, no entanto, de que mais não faremos, neste espaço, que aflorar hipóteses e avançar elementos sumariamente explicativos.

## 1 — Perfil do autarca e formas de liderança

O poder autárquico pode ser caracterizado, ao longo da década estudada (76–86), em pelo menos duas fases diferenciadas. Na primeira, predomina no executivo camarário um intervencionismo representado por uma política assistencial face às exigências locais. Esta fase foi pautada pela institucionalização da democracia e, ao mesmo tempo, pelo alargamento das competências legais e financeiras das autarquias.

A segunda fase, num contexto de maior austeridade fiscal e de menor empenhamento ideológico-partidário, centra-se numa política de modernização técnico-administrativa, na contenção dos gastos municipais e numa maior atenção ao sector privado local. Trata-se, agora, de uma política municipal assente mais na criação de condições e apoios ao desenvolvimento local que de um intervencionismo.

Ambos estes momentos da política municipal, pelos objectivos e actividades que foram sendo definidos pelos autarcas e pelos tipos de gestão praticados, personificam-se na figura do presidente da Câmara. A pessoalização do poder autárquico continua a ser uma característica importante daquilo que denominamos, num outro trabalho, de *élite* política com acentuados componentes socioprofissionais e uma relativa continuidade na carreira política (em muitos casos, anterior a 1974<sup>3</sup>). As bases dessa pessoalização do poder assentam, também tanto quanto podemos concluir da nossa pesquisa, nos seguintes elementos:

A atribuição legislativa de competências executivas e financeiras às autarquias é um elemento importante dessa pessoalização do poder. A legislação portuguesa é, nesse sentido, razoavelmente democrática no que diz respeito à atribuição de competências e de recursos financeiros aos municípios, assim como à capacidade que lhes é conferida para produzirem as suas próprias fontes de recursos financeiros. A este respeito, é ainda importante assinalar que, por força da Lei 79/77 (Lei de definição de competência) são atribuídas ao presidente da Câmara meios (Art.º 59) para aumentar a posição dinamizadora e de controlo na grande maioria das actividades da Câmara Municipal.

Mais ainda: o Art.º 61 confere ao presidente «competências subsidiárias» no sentido de exercer no município, em representação do Governo, as competências que, nessa qualidade, a lei lhe atribuir. Assim, do pon-

to de vista da orgânica institucional, são consignadas aos presidentes das Câmaras competências efectivas, que conferem uma certa posição presidencialista ao chefe do governo local. Neste caso, a tendência para a pessoalização do poder é independente das atitudes que, a esse respeito, os presidentes possam vir a tomar no desempenho das suas funções<sup>4</sup>.

Uma outra base importante de poder dos presidentes de Câmara refere-se às acções camarárias de resposta às solicitações imediatas dos munícipes. Este tipo de acções indica, por um lado, dificuldades em estabelecer uma orientação estratégica a médio prazo e, por outro, revela uma atenção concreta aos problemas e uma capacidade de resolução dos mesmos, em grande parte eficaz — como é assinalado, de resto, pelas associações locais entrevistadas.

A dependência directa do presidente da Câmara da resolução dos problemas individuais e imediatos dos munícipes, atribui ao chefe do executivo uma forte componente de poder pessoal. Pensamos que, também neste caso, é mais a situação objectiva das carências nos Concelhos que contribuem para essa pessoalização do poder.

Uma característica bastante comum aos presidentes é, pois, a concentração de poder, tanto na apreciação dos problemas como na sua resolução: a delegação das orientações, acções e decisões, nas instâncias camarárias é, pelo que nos foi dado apreciar nos estudos de caso, reduzida. A forma como se processam as discussões na Assembleia Municipal, a permanente presença dos presidentes em todos os problemas do Concelho, a escolha e a confirmação da autoridade dos técnicos e Directores de Serviços, atestam a pessoalização e concentração do poder no chefe do Executivo<sup>5</sup>.

Uma outra fonte importante da pessoalização do poder dos presidentes refere-se, quanto a nós, às redes de relações estabelecidas com as associações locais antes e durante a presidência da Câmara e nas particularidades do jogo político social.

Por um lado, grande parte dos presidentes entrevistados<sup>6</sup> foram ou são dirigentes de Associações desportivas e recreativas e, em menor medida, de Associações culturais, como se pode observar no quadro 1.

Como veremos mais à frente (secção 2, ponto 3), as associações desportivas, recreativas, e culturais são consideradas, pelos presidentes das Câmaras, como as mais úteis para o Concelho. Além disso, as actividades da Câmara que são consideradas, tanto pelos presidentes como pelos munícipes, como as mais inovadoras, centram-se (em alguns dos casos, em posição logo a seguir à ocupada pelas questões urbanísticas) nas acções sociais, recreativas e culturais e referem-se à dinamização, apoio ou satisfação das necessidades logísticas e financeiras das associações vocacionadas para intervirem nessa área.

Por outro lado, o grau de partidarização da actividade política local e o facto de os principais conflitos terem como base questões ideológicas ou de personalidades, são aspectos parcialmente reequilibrados pela ligação dos presidentes a instituições com elevado índice de «neutralidade», como sejam as associações desportivas, recreativas e culturais — o

## Quadro 1

## Pertença dos presidentes às Associações Locais (%)

ASSOCIAÇÕES	PARTICIPANTE	MILITANTE	DIRIGENTE	TOTAL PERTENÇAS
Desportivas	18,2	7,3	47,3	72,8
Culturais	18,2	16,4	29,1	63,7
Sindicais	10,9	9,1	10,9	30,9
Bairro	5,5	1,8	3,6	10,9
Religiosas	3,6	1,8	3,6	9,0
Outras*	9,1	7,3	25,5	41,9

\* Recreativas, Patronais, Regionais.

FONTE: Questionário aos presidentes das Câmaras, 1986.

que assegura, para além de uma relativa isenção nas acções camarárias, uma importante fonte de apoios e de lealdades políticas.

Numa sociedade em que, por outro lado, as Associações em geral se caracterizam por uma forte pulverização e por uma dinâmica e representatividade internas mínimas<sup>7</sup>, o relacionamento com o poder autárquico torna-se uma das condições, quer de satisfação das suas necessidades, quer de obtenção de legitimidade. Ora, isto também propicia a pessoalização do poder no chefe do executivo camarário.

Um outro elemento significativo como fonte de poder do presidente da Câmara, diz respeito naturalmente à avaliação democrática da acção camarária por parte dos munícipes. Muito embora o nível de abstenção nas eleições locais — como veremos mais à frente —, seja superior ao nível nacional, pensamos que é importante referir dois indicadores dessa legitimidade local dos autarcas: por um lado, temos que 69,1% das Câmaras do nosso Universo de pesquisa têm maioria partidária na vereação e, por outro lado, que 75,4% dos Presidentes têm entre 3 e 4 mandatos consecutivos (43,6% têm 4 mandatos). Ora, isto são indicadores válidos de reconhecimento, tanto da positividade da carreira política do presidente, como da confiança do eleitorado na acção camarária. É natural, por outra lado, que tanto a carreira política profissional, como a maioria política tenham influência na pessoalização do poder autárquico.

Acrescente-se, finalmente, que a concepção que as Associações Locais (desportivas, culturais, sindicais, patronais, moradores, etc.) têm das qualidades que devem nortear a função do Presidente da Câmara, contribuem, em grande medida, para reforçar esta configuração pessoalizada do poder autárquico. Assim como podemos ver no quadro 2, a principal qualidade atribuída ao Presidente da Câmara é a de evidenciar «Autoridade e capacidade de chefia» e se, a este elemento, acrescen-

tamos as considerações de «respeito pelas tradições locais», característica de uma autoridade mais tradicional, temos que essas duas qualidades representam quase metade do total das indicadas. As qualidades que se referem à competência na gestão ou às capacidades relativas de negociação com os parceiros sociais, têm um significado evidentemente menor para as associações entrevistadas. A título comparativo, reproduzimos também as principais qualidades que os próprios presidentes das Câmaras julgam recomendáveis para o exercício da sua função.

## QUADRO 2

### Qualidades atribuídas ao papel de presidente da Câmara

QUALIDADES	ASSOCIAÇÕES LOCAIS	HIERARQUIA	PRESIDENTES	HIERARQUIA
Competência	6,3	6. <sup>o</sup>	22,7	2. <sup>o</sup>
Autoridade e chefia	34,1	1. <sup>o</sup>	12,7	3. <sup>o</sup>
Respeitar tradições	13,5	3. <sup>o</sup>	3,6	6. <sup>o</sup>
Iniciativa e inovação	22,2	2. <sup>o</sup>	26,4	1. <sup>o</sup>
Aceitação popular	8,7	5. <sup>o</sup>	19,1	4. <sup>o</sup>
Capacidade negociadora	12,0	4. <sup>o</sup>	10,0	5. <sup>o</sup>
Não responde	3,2	—	5,4	—
TOTAL	100	—	100	—

FONTE: Questionário às Associações Locais, 1986.  
Questionário aos presidentes das Câmaras, 1986.

## 2 — Tipos de gestão e de acção política

A fim de compreender quais são as formas de gestão e de acção política predominantes no exercício do poder autárquico, trataremos de alguns dos pontos que nos parecem elucidativos a este respeito, como sejam as formas principais da actividade camarária, os modelos de gestão que se vão formando no desenvolvimento das funções municipais e ainda as formas de relacionamento com os grupos sociais locais. É claro que não esgotamos assim a caracterização dos modelos de gestão, mas pensamos ter constituído de algum modo uma matriz para a compreen-

são das acções e comportamentos dos agentes sociais e políticos da sociedade local.

### I — *Actividade camarária e tipos de gestão*

Constatámos, em trabalhos anteriores sobre o mesmo tema, que o esforço principal das actividades camarárias se centra sobretudo nos aspectos urbanos, socioculturais e, em menor medida, económicos da vida local. Ora, os trabalhos efectivos de reorganização dos espaços urbanos, que foram mudando a paisagem das sociedades locais e produzindo mecanismos de integração social das populações, foi sendo realizado em grande parte independentemente de estratégias definidas a curto ou médio prazos. Com efeito, apenas 10% das Câmaras da nossa amostra têm Planos Directores Municipais, o que significa que as principais acções de intervenção camarária naqueles domínios é mero resultado de acções de resposta a solicitações imediatas. Esta é, quanto a nós, a principal característica de gestão autárquica nos anos considerados.

Este tipo de gestão enquadra-se numa multiplicidade de condicionantes, que vão das exigências e necessidades das populações às limitações legais e financeiras da acção camarária, do estado em que se encontram os Concelhos aos objectivos políticos que pressionam os autarcas para acções das quais, por vezes, resultam dividendos eleitorais mais ou menos imediatos.

Das respostas ao questionário aos presidentes de Câmara confirma-se, como já referimos, a percepção obtida pela observação nos estudos de caso, ou seja, que a maior parte dessas actividades se caracteriza por serem respostas a solicitações imediatas que os executivos camarários se vêem na obrigação de atender e que constituem a principal forma de intervenção. Apenas 14,3% das principais actividades camarárias são consideradas pelos presidentes como acções de inovação. Estas acções inovadoras dizem respeito nomeadamente a actividades de dinamização sociocultural e ao apoio a associações desportivas, patrimoniais e de revalorização das culturas regionais.

#### QUADRO 3

##### Principais actividades camarárias (%)

Resposta às solicitações imediatas	66,7%
Actividades de rotina	19,0%
Actividades de inovação	14,3%

FONTE: Questionário aos presidentes das Câmaras, 1986.

Relacionando estes elementos com as diferenças partidárias nas orientações camarárias verificamos que as acções de resposta a solicitações imediatas são maioritárias nos quatro partidos considerados (PSD, PS, APU e CDS — sendo a APU, no entanto, o partido que tem menor percentagem de respostas a esta questão). Este tipo de gestão não é, no entanto, valorizado como a melhor forma de gestão. Quando interrogados sobre as qualidades exigidas pelo desempenho do seu cargo, os Presidentes valorizam sobretudo a inovação (26,4%) e a competência (22,7%). A sinceridade das respostas que considera não haver condições para outro tipo de gestão (que não seja a de resposta às solicitações imediatas) manifesta que o poder local se encontra no limiar mínimo da capacidade de gestão, mas também que existe uma clara consciência dessa situação para parte da edilidade.

Ora, este tipo de gestão, se bem que tenha alguns condicionantes institucionais por parte do Governo Central, é relativamente independente do quadro jurídico relativo aos poderes autárquicos. Assim, independentemente do actual Estatuto Camarário ser considerado como favorecendo a autonomia, a gestão corrente ou a dependência, o tipo de gestão camarário é maioritariamente o de resposta a solicitações imediatas.

#### QUADRO 4

##### Caracterização das actividades camarárias (%)

ESTATUTO CAMARÁRIO FORNECENDO	RESP. SOLICITAÇÕES IMEDIATAS	ACTIVIDADES DE ROTINA	ACTIVIDADES DE INOVAÇÃO	TOTAL
Autonomia	66,7	18,0	15,4	100
Gestão corrente	69,2	15,4	14,3	100
Dependência	57,1	28,6	7,0	100

FONTE: Questionário aos presidentes das Câmaras, 1986.

Acrescenta-se a este respeito, que os representantes das Associações Locais por nós entrevistados consideram que estas estão interessadas maioritariamente apenas naquilo que lhe diz directamente respeito e que a sua posição face à Câmara é essencialmente reivindicativa. Ora, este tipo de posicionamento é mais um elemento que deixa pouca margem de manobra aos Presidentes da Câmara, condicionados pelas pressões exercidas e limitados pela atitude de reduzida colaboração das próprias associações.

Da leitura do quadro 4 podemos ainda assinalar uma relação significativa no que diz respeito às actividades de inovação e de rotina: assim, quanto maior é a concentração de autonomia do poder autárquico, maior é a importância relativa das actividades consideradas de inovação (sendo estas, sobretudo, de índole cultural, patrimonial e de dinamização regional); inversamente, quanto mais se considera que o actual estatuto camarário favorece a dependência do poder central, mais frequente se torna a caracterização das actividades como sendo de rotina, diminuindo, evidentemente, as consideradas como inovadoras.

Tendo agora presente os mecanismos utilizados para as tomadas de decisão dos executivos camarários, verificamos que estes, na sua grande maioria, privilegiam os resultantes das exigências jurídico-institucionais. Dado que o maior parte dos assuntos tratados pelas Câmaras se referem a respostas a solicitações imediatas e a actividade de rotina, não é de estranhar que as exigências jurídico-institucionais tenham o primeiro lugar. Como se pode apreciar no quadro 5, os mecanismos relativos às negociações e acordos políticos, como formas importantes utilizadas pelos autarcas para as tomadas de decisões, ocupam respectivamente o segundo e o terceiro lugar.

#### QUADRO 5

##### Mediações importantes para as decisões da Câmara (%) (Respostas hierarquizadas por ordem de importância)

	1.º	2.º	3.º	TOTAL	HIERARQUIA
Atenção às exigências com os particulares	52,8	43,4	3,8	100	1.º
Negociação com os parceiros sociais	40,4	36,5	23,1	100	2.º
Acordos entre os partidos políticos	9,6	17,3	73,0	100	3.º

FONTE: Questionário aos presidentes das Câmaras, 1986.

Relativamente ao aspecto dos mecanismos de negociação, vale a pena lembrar que 51,0% das Câmaras declaram terem formas institucionalizadas de consulta com as associações locais (contra 49,0% que declaram não a terem). Todavia, das análises efectuadas nos estudos de caso, chegamos à conclusão de que a maior parte dessas formas de consulta são irregulares e informais e se processam mais ao nível dos contactos individuais e das afinidades políticas. Aliás, a instituição for-

mal que, de alguma maneira, representaria o fórum das Associações e grupos locais, o Concelho Municipal, não só é actualmente facultativo, como só existe em 31,5% das Câmaras e, tanto quanto pudemos apreciar, o seu funcionamento, nos casos em que o partido do presidente tem maioria na vereação, é de reduzida importância na discussão das propostas e das acções camarárias.

Relacionando agora os dois elementos que temos vindo a considerar — tipo de actividade e tipo de gestão — podemos, a fim de construir uma tipologia dos modelos de gestão, assinalar que, quanto maior é a predominância do tipo de gestão centrado nas respostas a solicitações imediatas, maior é a importância atribuída, nas tomadas de decisão, aos mecanismos jurídico-institucionais; pelo contrário, quanto maior é a importância atribuída às negociações com os parceiros sociais, maior é a importância — na hierarquização relativa, entenda-se — atribuída às actividades de inovação. Por último, quanto maior é a importância atribuída aos acordos com os partidos políticos, maior é o peso das decisões de rotina nas acções dos executivos camarários.

QUADRO 6

## Predominância nos modelos de gestão

TIPO DE ACTIVIDADE	TIPO DE GESTÃO		
	MECANISMOS JURÍDICO-INS-TITUCIONAIS	ACORDOS COM PARTIDOS	NEGOCIAÇÃO COM PARCEIROS SOCIAIS
Resposta às solicitações imediatas	X		
Actividades de rotina		X	
Actividade de inovação			X

FONTE: Questionário aos presidentes das Câmaras, 1986.

Podemos concluir que estes tipos de gestão de curto prazo correspondem a situações de equilíbrio temporário, que vêm ao encontro das expectativas e interesses das partes em presença.

## II — Poder autárquico e grupos de influência

Da nossa análise dos estudos de caso ressalta o facto de, decorrida uma década de reorganização da sociedade local em vários dos seus aspectos, os grupos económicos e socioprofissionais não terem encontrado ainda um posicionamento inequívoco enquanto parceiros sociais. Isto tanto parece ser resultado da reorganização das actividades socioeconómicas locais como da ausência de orientações coerentes e a prazo sobre o desenvolvimento do Concelho.

Um primeiro aspecto, que parece confirmar esta relativa fraqueza dos grupos socioeconómicos, é não existirem organizações empresariais em 25,5% das Câmaras que foram objecto de inquérito, elevando-se a taxa para 63,6% para as organizações de industriais da construção civil. O que é tanto mais surpreendente quanto, na fase actual da política municipal, se iniciam, pelo menos em alguns casos, estratégias de desenvolvimento local em colaboração com grupos económicos e se assiste ao despertar recente dos pequenos e médios empresários.

Vejam agora as considerações que os presidentes das Câmaras tecem relativamente à utilidade ou não utilidade das associações locais para a vida do Concelho que dirigem (ver quadro 7).

Tínhamos já anteriormente anotado a forte correspondência entre os presidentes de Câmara e as associações desportivas, recreativas e culturais. Através destes dados, vemos que os presidentes de Câmara entrevistados consideram extremamente útil a existência dessas associações, conjuntamente com as das Associações sindicais, enquanto as associações de carácter mais económico parecem merecer uma menor consideração. Além da utilidade mais imediata que esse tipo de associações reveste para as colectividades locais e, em consequência, para a dinamização da vida local, há que considerar também o facto político: ou seja, a consideração de utilidade ou não das associações está estreitamente relacionada com a proximidade política e a aceitação das orientações e acções dos executivos camarários.

Nesse sentido podemos dizer que é pelo menos curioso assinalar que os grupos considerados mais úteis não são necessariamente os considerados mais influentes. No Quadro 8, vemos que, para os presidentes de Câmara, os grupos socioeconómicos (empresários e associações sindicais) ocupam os primeiros lugares; as associações desportivas, recreativas e culturais têm ainda um peso bastante significativo nesta hierarquia de influências; no entanto, é de estranhar a fraca influência que têm os grupos ligados à comunicação social e mesmo às Juntas de Freguesia. Aliás, de uma forma geral, quase tudo o que tem a ver com grupos ou instituições de carácter mais público, de opinião ou de intervenção, parece ser considerado como muito pouco influente na vida local (ver quadro 8).

Quadro 7  
Grupos sociais considerados úteis para o Concelho (%)

GRUPOS SOCIAIS	NÃO EXISTEM	MUITO ÚTEIS	ÚTEIS	POUCO ÚTEIS	NÃO RESPONDEM	TOTAL
Associações desportivas, culturais, recreativas	—	85,5	100	12,7	—	100
Associações sindicais	9,1	20,0	69,1	21,8	—	100
Associações empresariais	25,5	14,5	65,4	9,1	—	100
Associações de moradores	40,0	23,6	59,9	9,1	—	100
Associações industriais de construção civil	63,6	12,7	27,2	7,3	1,8	100
Comissão de trabalhadores da Câmara	27,3	—	—	—	72,7	100

FONTE: Questionário aos presidentes das Câmaras, 1986.

## QUADRO 8

**Grupos sociais considerados mais influentes  
para o desenvolvimento do Concelho (%)**

GRUPOS SOCIAIS		
Empresários	21,5	1.º
Associação sindical/trabalhadores	17,8	2.º
Associação desportiva, recreativa, cultural	12,2	3.º
Comerciantes	11,8	4.º
Professores-médicos	7,4	5.º
Igreja	5,6	6.º
Empresários da construção civil	5,1	7.º
Associações políticas/partidos	4,6	8.º
Juntas de Freguesia	2,8	9.º
Técnicos autárquicos	2,0	10.º
Comunicação Social	1,8	11.º
Reformados	1,8	12.º
Não há influentes	3,7	—
Todos são influentes	1,9	—
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>—</b>

FONTE: Questionário aos presidentes das Câmaras, 1986.

No quadro 9, relativamente aos grupos de pressão sobre a Câmara, corrobora-se a ideia de que são os grupos económicos que exercem maior pressão — e têm maior influência — sobre os executivos, a seguir às associações desportivas, recreativas e culturais. Dentro dos grupos económicos, são os empresários de construção civil que, sem serem os mais influentes nem os considerados mais úteis, são, contudo, os que exercem maior pressão sobre a Câmara. Esta capacidade de pressão, mesmo estando estes empresários tão fracamente organizados como vimos acima que estão, talvez explique, em certa medida, essa mesma não

organização: é que, face ao poder local, a organização é muitas vezes dispensável no momento actual.

QUADRO 9

Opinião relativa aos grupos sociais  
que exercem pressão sobre a Câmara (%)

GRUPOS SOCIAIS	%	HIERARQUIA
Associações desportivas, recreativas e culturais	14,8	1.º
Empresários da construção civil	13,5	2.º
Empresários	12,2	3.º
Comerciantes	12,2	4.º
Associação sindical/trabalhadores	10,9	5.º
Professores/médicos	6,7	6.º
Associações políticas/partidos	5,4	—
Juntas de Freguesia	2,7	—
Técnicos autárquicos	0,0	—
Comunicação Social	0,0	—
Igreja	0,0	—
Reformados	0,0	—
Não há pressão	16,2	—
Todos exercem	2,7	—
Não respondem	2,7	—
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>—</b>

FONTE: Questionário aos presidentes das Câmaras, 1986.

Por outro lado, na fase em que as Câmaras se encontram, como já referimos noutra obra, centradas nas obras de infra-estrutura (rede viária, saneamento básicos, etc.), equipamentos sociais e urbanização, é natural que sejam estes os grupos que exercem maior pressão. Este facto dá, contudo, ideia de que o desenvolvimento económico está ainda bastante limitado aos aspectos básicos referidos.

Acrescente-se ainda a este propósito que, segundo as considerações dos presidentes de Câmara entrevistados, as pequenas e médias empresas e os grupos comerciais são os grupos económicos para os quais as Câmaras orientam mais a sua acção. Ora esta preocupação evidenciada pelos presidentes não parece constituir uma orientação tão clara quanto o afirmam os autarcas. Isto porque, entre outras razões, são os próprios empresários a observarem que as Câmaras parecem ter uma preocupação reduzida com o que respeita a criarem condições, estímulos e inovação para o desenvolvimento económico e a dinamização de novas actividades produtivas. Por outro lado, analisando o grau de aceitação, por parte dos grupos socioeconómicos do Concelho, das decisões da Câmara, os grupos empresariais aparecem-nos como aqueles que, comparativamente com os grupos sindicais, de moradores e socioculturais, aceitam essas decisões com maior índice de reserva. Além do mais, verifica-se que os investimentos no domínio industrial não ultrapassam, em média, os 18%–20% do total do orçamento camarário; e, mesmo assim, as principais rubricas vão para a aquisição de terrenos, construções, compra de material de transporte e renovação do parque de equipamento das Câmaras. Com efeito, nos orçamentos municipais, a linha de despesas mais importante vai para a habitação, urbanismo, saneamento básico e equipamentos sociais.

Acrescentemos, contudo, que há nas autarquias um certo grau de consensualidade, como referimos algures, motivado, sobretudo, pelo facto de as actividades camarárias incidirem menos nas orientações de desenvolvimento económico e mais nas questões das necessidades básicas relativas a infra-estruturas e urbanismo. Daí que as decisões polémicas sejam, além das políticas, as relacionadas com os problemas urbanísticos e as atribuições de apoios e subsídios às actividades desportivas e socioculturais. Isto é tanto mais evidente quanto são as associações desportivas, recreativas e culturais, como vimos, as que exercem maiores pressões sobre a Câmara e aquelas com que os próprios Presidentes têm uma relação mais estreita. É talvez por isso que, apesar do grau de consensualidade verificado, as questões mais polémicas predominantemente referidas estejam associadas aos problemas políticos e de personalidade: a partidarização da vida local está presente nas orientações, acções e decisões da vida política. A satisfação das carências básicas das populações e a busca de consensos facilmente realizáveis criam, assim, como que uma descoincidência entre a satisfação das necessidades mais evidentes, a nível municipal, e a criação das bases para o desenvolvimento local, entre a vida social e a vida económica nos Concelhos.

Por outro lado, o vazio estratégico em que tem vivido o poder autár-

quico, torna-o vulnerável às pressões avulsas dos empresários locais, retirando muitas vezes alcance à sua intervenção na esfera económica.

### III — *Dinâmica da gestão camarária*

Tentando agora compreender a dinâmica do exercício do poder camarário, assinalámos já que as acções dos executivos não parecem privilegiar um grupo socioeconómico em particular, podendo este facto considerar-se como um aspecto positivo do exercício do poder municipal, no que diz respeito à democraticidade das suas orientações. Com base nas análises dos estudos de caso, chegamos à conclusão de que há, pelo menos, três razões que justificam esta consideração.

A primeira diz respeito à fase em que a acção do poder autárquico se encontra, ou seja: a reorganização dos espaços urbanos e sociais e a satisfação das necessidades básicas das populações — no que concerne as infraestruturas e equipamentos sociais — assegura uma orientação mais neutra e necessariamente percebida como prioritária. Nesse primeiro momento, a relativa universalidade e consensualidade das decisões prevalece. Pensamos, porém, que, no momento em que esta fase estiver relativamente terminada, os problemas essenciais da orientação das acções começarão a prevalecer.

A segunda razão prende-se com a orientação dos próprios poderes dos grupos socioeconómicos locais. A reorganização das actividades económicas, dos mercados locais, da reconversão industrial, está longe de estar estabelecida e a pulverização das orientações, acções e estratégias dos grupos locais é ainda a regra. O agrupamento dos sectores económicos em organizações empresariais, sobretudo das pequenas e médias empresas, é um processo que está em curso e os núcleos empresariais regionais começam apenas a desenvolver algumas estratégias de reagrupamento e de concertação das acções.

Este facto pode também ser uma das razões explicativas da reduzida importância que a negociação assume, por parte dos executivos camarários, com os parceiros socio-económicos. Acrescente-se, ainda, que o nível de partidarização das orientações autárquicas tem incidência na consideração da utilidade dos grupos socioeconómicos do Concelho e, conseqüentemente, no tipo de política definida a este nível. Esta consideração de utilidade e da aceitação ou não das decisões depende, em grande medida, da proximidade político-partidária na relação entre a Câmara e grupos socioeconómicos locais<sup>8</sup>.

Finalmente pensamos que uma outra razão assenta no facto de o sistema político local estar inserido, como dizíamos na Introdução, na lógica do Estado-providência, mesmo sem este ter o nível de desenvolvimento que tem nas sociedades mais avançadas. Neste sentido, o poder autárquico é um sistema político local, submetido a uma diversidade de influências contraditórias: promover realizações e dinamizar a sociedade local (sobrecarregando o orçamento municipal) e, ao mesmo tempo, reduzir os gastos e equilibrar as finanças locais. A tentativa de conciliar

vários interesses e grupos socioeconómicos locais, na fase de uma certa pulverização desses mesmos grupos, instaura um equilíbrio de poderes e, em consequência, um tratamento mais diversificado das suas exigências e pressões<sup>9</sup>.

Esta situação propicia certamente uma democraticidade do poder, reforçada pelo facto de o equilíbrio entre situações de pressão conferir maior autonomia ao poder autárquico face aos grupos locais. Mas este exercício do poder, como resposta a solicitações imediatas, tanto dos munícipes, individualmente considerados, como por parte dos grupos socioeconómicos locais, limita, por outro lado, de alguma maneira, o alcance democrático das decisões e das próprias orientações de acção política: as pressões dos vários grupos, a manutenção das lealdades, a resposta a necessidades diferenciadas, os interesses conjunturais e as mudanças de orientação, entre outros fenómenos, consolidam este modo de funcionamento baseado no equilíbrio conjuntural de poderes<sup>10</sup>.

### 3 — Modelos de legitimidade

É nosso objectivo apresentar agora alguns elementos do modelo de representatividade e de legitimidade da acção política dos executivos camarários, a fim de compreender quais são as características da relação entre o poder autárquico e a sociedade local. Para tal, trataremos de precisar alguns elementos que caracterizam os autarcas eleitos, as tendências na evolução das abstenções e, por último, as expressões de representatividade que informam as actividades e orientações políticas das Câmaras por nós estudadas.

#### I — Poder autárquico e cidadão eleitor

Trataremos sucessivamente, neste ponto, das características socio-profissionais dos autarcas eleitos entre 1979 e 1985 e a evolução das abstenções nesses anos.

a) Dado a natureza deste texto e por razões de espaço, optou-se por simplificar os dados elaborados dos resultados eleitorais desses anos, assim como a distribuição das categorias profissionais pelos órgãos autárquicos, como podemos apreciar no quadro seguinte.

## QUADRO 10

**Eleições autárquicas  
(Concelhos e categorias profissionais  
nos órgãos autárquicos)**

CATEGORIAS PROFISSIONAIS	GUIMARÃES		COVILHÃ		CASCAIS		SETÚBAL		ÉVORA	
	1979	1985	1979	1985	1979	1985	1979	1985	1979	1985
Quadros superiores (públicos e privados), profissão liberal e técnica	3,0	7,9	8,0	9,3	46,2	32,5	22,1	21,5	33,3	17,1
Dirigentes e proprietários industriais	5,4	13,6	3,2	6,2	7,7	11,7	2,6	0,0	0,0	1,2
Patrões dos serviços e comércio	12,5	7,0	11,2	3,1	1,9	3,5	5,2	1,5	4,8	1,2
Patrões da agricultura	1,5	2,3	8,0	3,1	1,9	0,0	0,0	1,5	2,4	1,2
Pessoal técnico médio e de enquadramento	13,1	23,8	16,8	19,6	5,8	21,1	40,0	40,0	50,0	30,5
Empregados de serviço e comércio	21,4	17,3	25,6	26,8	26,9	15,6	9,2	9,2	0,0	13,4
Operários industriais e agrícolas	27,2	17,3	15,2	15,5	3,8	5,2	18,5	18,5	9,5	30,5
Reformados, domésticas e estudantes	6,0	10,3	12,0	16,5	5,8	9,1	7,7	7,7	0,0	4,9

FONTE: Stape, MAL.

Da análise do quadro 10, podemos assinalar, nestes 5 municípios, algumas tendências verificadas ao longo desses anos:

— As categorias «Quadros superiores e Profissões liberais e técnicas», dirigentes e proprietários industriais, assim como os

- «técnicos médios e de enquadramento», aumentam, em geral, em todos os Concelhos referidos, indicando isto que os eleitos autárquicos se vão constituindo numa *élite* com componentes profissionais e económicos elevados;
- Em correspondência com o facto assinalado, as categorias mais populares, ou seja, «Empregados dos serviços e comércio», «operários industriais e agrícolas» e «patrões dos serviços, comércio e agricultura», registam, ao longo do tempo, uma presença decrescente nas eleições para os órgãos autárquicos, com alguma variação diferente para os casos de Setúbal e Évora, no ano de 1985.
  - Também parece importante assinalar que as categorias «empregados dos serviços e comércio» e dos «operários industriais e agrícolas» estão mais fortemente representados nos concelhos de Guimarães e Covilhã e que, inversamente, nos restantes concelhos, a predominância dos órgãos autárquicos pertence às categorias com uma qualificação profissional mais elevada: «quadros superiores e profissões liberais e técnicas» e «pessoal técnico médio e de enquadramento».

Sintetizando agora uma série de dados complementares, em relação ao que acaba de ser dito, podemos acrescentar que há uma distinção bastante nítida na composição profissional dos órgãos autárquicos. Com efeito, os eleitos para a Câmara Municipal e, em menor medida, para a Assembleia Municipal, são predominantemente «quadros superiores e profissões liberais e técnicas», «dirigentes e proprietários industriais» e «pessoal técnico médio e de enquadramento», enquanto os eleitos para as Assembleias de Freguesia são predominantemente oriundos dos estratos mais populares, onde sobressaem os «empregados», «operários industriais» e «patrões dos serviços e comércio».

Acrescentemos outros dados que permitam captar, sociograficamente, a evolução das categorias profissionais dos eleitos. Entre 1975 e 1985 distinguem-se duas tendências.

A primeira, é o aumento constante, nos quatro partidos considerados (PSD, PS, APU e CDS), das categorias com maior qualificação profissional — quadros superiores e pessoal técnico médio — e ligações à actividade industrial — dirigentes e proprietários industriais. Em menor presença, regista-se também um aumento, nos quatro partidos, das categorias «Reformados», «Domésticas» e «Estudantes». A única variação partidária por categoria profissional, corresponde aos eleitos da APU, em que a categoria «pessoal técnico médio e de enquadramento» diminuem e a categoria «dirigentes e proprietários industriais» é constante ao nível zero.

A segunda tendência é, ao contrário, a diminuição progressiva, nos quatro partidos considerados, das categorias «patrões dos serviços, comércio e agricultura», «empregados dos serviços e comércio» e «operários industriais e agrícolas». A única variação é, mais uma vez, a dos

eleitos da APU, em que a categoria «patrões dos serviços e comércio» aumenta ligeiramente em 1985.

b) Consideremos agora a evolução das abstenções nas eleições autárquicas, a fim de compreender as tendências manifestadas pelos cidadãos na avaliação democrática das acções municipais. Convém primeiro lembrar que, a nível nacional, a tendência para a abstenção está em aumento constante, embora reduzido: de 16,7% de abstenções, nas eleições para a Assembleia da República em 1976, passa-se para 27,4% em 1987.

A evolução das abstenções nas eleições autárquicas é bastante superior à verificada a nível nacional. Mas assinala-se que, por um lado, é mais irregular, o que pode indicar um interesse mais concreto pelas alternativas do momento e, por outro lado regista variações bastante diferenciadas segundo os Concelhos, o que indica flutuações na importância local de cada eleição autárquica, como se pode ver no quadro 11.

QUADRO 11

% das abstenções nas eleições nacionais e autárquicas

CONCELHOS	1976		1979		1982		1985	
	A. R.*	AUT.	A. R.	AUT.	A. R.	AUT.	A. R.	AUT.
Guimarães	14,5	25,0	6,8	18,0	8,4	24,0	18,8	18,0
Covilhã	14,5	36,0	12,3	29,0	13,9	29,2	23,9	27,0
Cascais	16,7	35,5	11,7	27,6	13,5	25,2	22,0	42,0
Setúbal	—	33,0	11,3	33,9	—	14,0	18,2	35,0
Évora	—	26,6	9,7	19,6	10,7	19,7	19,7	31,0

\* Assembleia da República, Autárquicas.

Valores médios das abstenções nas eleições autárquicas calculados com base nas percentagens diferentes por órgãos autárquicos (Câmara Municipal; Assembleia Municipal e Assembleia de Freguesia).

FONTE: Stape, MAI.

O facto de as abstenções serem mais altas nas eleições locais, em comparação com as nacionais, tende a ser explicado pela predominância e pelo peso — real e simbólico — do poder central. Assim, por exemplo, Dearlove, encontra na percepção ou na ideia da centralidade do poder

o factor explicativo da diminuição do interesse do eleitorado pelos assuntos locais<sup>11</sup>.

Estas concepções têm também forte implantação na nossa sociedade, reforçadas, é certo, pelo peso da Administração Central nos assuntos locais. Contudo, pensamos que a justificação desse desinteresse pela centralidade do poder e a sua repercussão negativa ao nível local, apoia-se na ideia de que o poder local é uma identidade mais próxima dos cidadãos e, por isso, mais afastada dos conflitos políticos que caracterizam as sociedades. Afigura-se que esta concepção é uma mistificação do poder autárquico, alimentado tanto pelas concepções mais tradicionalmente críticas das realidades parlamentares e políticas, como pelas concepções de democracia de base que tendem, ambas, a naturalizar as sociedades, estimando o poder e os conflitos que lhe são próprios. Aliás, pensamos ter assinalado, tanto neste texto, como nos outros referidos, que o poder autárquico apresenta uma certa característica de fechamento do grupo partidário que domina a política municipal e uma tendência para a distanciação face à sociedade local, assim como uma forte presença de conflitos políticos e partidários.

Pensamos, portanto, que a explicação de haver uma maior taxa de abstenção nas eleições locais se deve procurar no próprio nível local. Na nossa análise, pretendemos assinalar alguns desses elementos, próprios ao sistema político local, que influenciam o reconhecimento dos mecanismos democráticos.

Pensamos, por um lado, que o facto de não haver uma concepção do desenvolvimento local, como referimos anteriormente, e de a orientação da actividade camarária se caracterizar por uma dependência das acções imediatas, influencia a percepção dos munícipes no sentido destes julgarem ser impossível o poder municipal atacar os problemas mais centrais e permanentes das sociedades locais. Por outro lado, a predominância dos conflitos centrados nas questões partidárias e a ideologização da vida local diminuem a importância efectiva das orientações e acções que o poder autárquico possa vir a tomar e empreender. Paralelamente a este fenómeno, temos o facto de o sistema político local se caracterizar, independentemente do partido no poder, por um forte fechamento do grupo político partidário nos órgãos autárquicos, fechamento que é tanto justificado pelo facto de 69,1% das Câmaras terem maioria na vereação, como resulta de uma tentativa defensiva de manutenção do domínio político, face à diversidade e contraditoriedade das exigências dos munícipes.

O poder autárquico é, por outro lado, um meio para os grupos socio-profissionais e económicos aumentarem o seu poder e a sua representatividade. Como assinala Dion<sup>12</sup>, para os dirigentes das associações, o acesso aos recursos dos municípios torna-se a questão principal para a obtenção de benefícios face aos concorrentes locais e este mecanismo motiva a dependência institucional e a procura de lealdades políticas. Assim, o poder autárquico rodeia-se de interlocutores próximos das suas orientações e fecha-se politicamente para universos mais alargados. A motivação eleitoral circunscreve-se aos grupos próximos do po-

der ou aos grupos mais empenhados politicamente, não se alargando aos vários sectores da população, onde de todas maneiras o interesse pelos resultados é maior que pelas questões político-partidárias.

Ora, este fenómeno de fechamento político é acompanhado, em nosso entender, por uma não extensão dos grupos políticos à sociedade. Da análise de casos e da observação parece-nos ser bastante evidente que a interacção entre o político e o socioeconómico falha no sentido de criar uma rede de relações que dinamize, motive e integre as vontades e expectativas dos diferentes grupos sociais. Com excepção da interacção com as associações desportivas, recreativas e culturais, parece-nos que estamos em presença de uma orientação tendencialmente de isolamento ou apenas de interacção com grupos mais afins valorativamente.

## II — *Formas de relacionamento com a sociedade local*

Interessa neste ponto sintetizar as medidas que são consideradas predominantes, pelos executivos camarários, na sua articulação com os munícipes, a fim de caracterizar as formas de relacionamento com a sociedade local e, simultaneamente, acrescentar elementos que nos permitam precisar melhor o modelo de representatividade do sistema político local.

Podemos observar que o tipo de interacção com a sociedade local — de que resultam formas específicas de gestão autárquica —, se caracteriza principalmente por um relacionamento individual, directo e institucional, quer nas formas utilizadas pelos presidentes para conhecimento dos problemas do Concelho, quer na avaliação que fazem das formas de apresentação dos interesses por parte dos munícipes.

As principais formas utilizadas para o conhecimento dos problemas do Concelho, segundo a apreciação expressa pelos presidentes de Câmara, centram-se nas suas deslocações e visitas ao Concelho, nos contactos pessoais e directos com os interessados e nas reuniões com as Juntas de Freguesia. As reuniões com os grupos sociais representativos da sociedade local, assim como com os partidos, são francamente minoritárias como forma de auscultação das expectativas e problemas das populações.

Para termos uma ideia das formas individuais e autocentradas de apresentação dos problemas do Concelho, acrescenta-se que os técnicos das Câmaras são, segundo os presidentes, a fonte principal e conhecimento desses problemas e de apoio às acções dos executivos.

Relativamente à avaliação pelos presidentes de Câmara, em termos de atitude correcta ou não correcta das formas de apresentação dos interesses dos munícipes às câmaras, vemos, no quadro 12, que as formas consideradas correctas são predominantemente individuais e directas, ou então individuais e institucionais, como sejam as propostas apresentadas em sessões públicas da Câmara.

## QUADRO 12

Opinião sobre as formas de apresentação  
dos interesses dos munícipes (%)

	ACHA BEM	ACHA MAL	MUITO MAL	N-R
Escrevendo ao Município	98,2	1,8	—	—
Audiência na Vereação	94,5	5,5	—	—
Propostas nas sessões públicas	73,7	20,0	—	7,3
Abaixos assinados	52,7	27,3	12,7	7,3
Escrevendo nos jornais	40,0	38,2	10,4	10,9
Comunicados à população	16,4	38,2	36,4	9,1
Recorrendo ao Governo central	16,4	34,5	23,6	5,5
Organizando manifestações	12,7	36,4	43,6	7,3

FONTE: Questionários aos presidentes das Câmaras, 1986.

Toda e qualquer outra forma que se reclame de mecanismos públicos ou associativos é considerada de modo altamente negativo pelos chefes dos executivos camarários. Acrescente-se, a este respeito, que os chefes autárquicos assinalam a sua preferência, na apresentação dos interesses e reivindicações dos munícipes, em primeiro lugar, pelas solicitações individuais e só depois através dos grupos sociais e/ou económicos, como se pode observar no quadro 13.

## QUADRO 13

**Opinião sobre os canais de apresentação  
das exigências e interesses dos Munícipes (%)**

	CORRECTO	NÃO CORRECTO	N-R
Através de solicitações individuais	92,7	7,3	—
Através das Associações Sindicais e de Moradores	78,2	12,7	—
Através das Associações Patronais	70,9	16,4	10,9
Através dos partidos políticos	36,4	58,2	5,5
Através das pessoas de prestígio	14,5	80,2	5,5
Outras	10,9	—	89,1

FONTE: Questionário aos presidentes das Câmaras, 1986.

Esta posição é, aliás, coincidente com o facto de a gestão camarária, na resolução dos problemas do Concelho, privilegiar mais as formas institucionais que os mecanismos de negociação com os parceiros sociais. Aliás, 69,8% das Associações locais não fazem parte de qualquer mecanismo de consulta com as Câmaras, muito embora 47,6% das mesmas recebam informações da Câmara.

Ainda no sentido de um maior centralização vai o facto de os presidentes de Câmara se apoiarem, nas considerações prévias às tomadas de decisões, sobretudo nos técnicos autárquicos, nos partidos pelos quais são eleitos e nos amigos. Os parceiros sociais e os outros partidos têm menor significação como fonte prévia de conhecimento para as tomadas de decisões.

Sintetizando, podemos dizer que o modelo predominante de relacionamento do poder autárquico com a sociedade local se caracteriza pelo uso de formas individuais-privadas; quando esta relação adquire contornos públicos, são privilegiadas as formas individuais-institucionais. As relações com associações e grupos económicos, assim como as formas de negociação com os parceiros sociais, aparecem com um peso menor na definição do modelo de gestão camarária e de relacionamento com a sociedade local.

III — *Modelos de legitimidade da acção camarária*

Interessará agora referir o reconhecimento dos munícipes sobre as formas de representatividade da acção política camarária.

No caso da autoridade do sistema político, a legitimidade assenta no conhecimento das regras de procedimento que produzem a disposição generalizada, como refere Luhmann, para aceitar decisões de conteúdos ainda não definidos<sup>13</sup>. Estas regras de procedimento, em que os mecanismos da regra maioritária produzem igualdade de oportunidades de obter decisões satisfatórias, encontram um reconhecimento generalizado que é independente do valor do mérito de uma dada decisão. A legitimação pelo procedimento substitui, na concepção de Luhmann, as antigas justificações pelo conteúdo — com referências a valores naturais, morais ou sociais — no estabelecimento do consenso.

Não podendo abordar aqui, com a extensão conveniente, este problema, digamos apenas que, no que se refere ao conceito de legitimidade, estamos em presença de uma discussão em torno da legitimidade pelo procedimento (pelos critérios) e de legitimidade pelo conteúdo (pela função). Pensamos, todavia, que mesmo que se trabalhe sobre os elementos que definem o funcionamento autónomo do sistema político local, como temos vindo a referir noutros lados, não é analiticamente fácil destrinçar essas duas dimensões. É claro que Luhmann considera que «um sistema não pode legitimar um outro», ou seja, que, por exemplo, o facto do desenvolvimento económico ser um factor significativo para manter um Governo, o reconhecimento da autoridade política não pode depender desse resultado: um sistema de desempenho, diz o autor, só se pode legitimar a si próprio<sup>14</sup>.

Pensamos contudo que as duas dimensões da legitimidade têm importância e isto, pelo menos, por duas razões.

Em primeiro lugar, porque é possível argumentar que os cidadãos, quando efectuam as suas escolhas, investem conteúdos nas suas decisões: a aceitação dos critérios — regras de procedimento maioritário — não invalida as orientações normativas aí investidas. Toda a acção que implique escolhas entre alternativas pressupõe uma relação entre o real e/ou o possível ou desejável — a escolha entre alternativas impõe uma selecção na orientação normativa.

Em segundo lugar, porque os próprios critérios — regras de procedimento ou mecanismos processuais de actuação — carregam em si um sistema valorativo. Com efeito, por um lado, os procedimentos democráticos — regras da maioria — pressupõem que os valores de igualdade de oportunidades, de liberdade e de respeito pelas minorias, só se realizam a partir desses mecanismos e, por outro lado, os mecanismos processuais asseguram que as acções do poder contemplam, por exemplo, a legalidade, a universalidade e a racionalidade, elementos valorativos estes que estão na base da aceitação consensual das decisões.

Parece-nos, assim, que a questão da legitimidade, nas suas duas dimensões, deve ser analisada com base, por um lado, nos problemas de funcionamento do sistema, onde a legitimidade assente nos critérios-

—procedimentos é fundamental para a autonomia do sistema político e, por outro lado, nos problemas de integração social, onde as questões de função—conteúdo do poder são parte importante do reconhecimento por parte dos cidadãos.

Estas breves e esquemáticas observações teóricas têm por objectivo permitir compreender as diferentes dimensões e momentos do reconhecimento da autoridade e das acções do sistema político local.

Assim, do ponto de vista dos critérios do sistema político local este passou, de forma predominante mas não exclusiva, pela fase do reconhecimento pelo empenhamento e identidade ideológica, nos primeiros momentos do poder autárquico a partir de 1974, a seguir pelo reconhecimento instrumental, ou seja, pela satisfação das necessidades e reivindicações das populações, até, nos últimos tempos, assentar mais nas regras de procedimento maioritário, indicando isto que as anteriores justificações de reconhecimento se tornaram menos predominantes. Este processo corresponde às fases que, num outro trabalho, denominamos de socialismo municipal, de gestão instrumental e, por último, de um tipo de gestão pautada por critérios mais técnico—pragmáticos, com predominância dos mecanismos jurídico—institucionais.

Do ponto de vista dos problemas de integração social, por outro lado, as formas de reconhecimento da representatividade das acções camarárias resultam tanto do reconhecimento dos munícipes como da sensibilidade dos autarcas às dimensões da legitimidade das suas acções. Neste último domínio, parece—nos que as dimensões presentes nos cidadãos se podem reagrupar da seguinte maneira:

- 1) A legitimidade pelo procedimento, com base tanto nos mecanismos eleitorais como na predominância dos mecanismos jurídico—institucionais;
- 2) A legitimidade pelo conteúdo, ou seja, pelo resultado instrumental das acções, no sentido da satisfação das necessidades e reivindicações dos munícipes;
- 3) A legitimidade participativa, resultante das formas de consulta, negociação e atenção dada aos parceiros sociais;
- 4) A legitimidade carismática—pessoalizada do poder, que informa o que denominamos, no início do texto, de presidencialismo municipal, isto tanto pelas funções atribuídas e acções realizadas pelos presidentes como pelas qualidades atribuídas aos mesmos pelos munícipes.

Ora, estas diversas formas de legitimidade, que se nos afigura estarem presentes no sistema político local, não têm todas o mesmo peso e significado. Assim, se a componente carismático—pessoal está presente tanto nas diversas fases da política municipal como nas outras formas de reconhecimento, a componente participativa, mesmo nos aspectos mais neutros politicamente, como as formas de consulta, informação e conhecimento, está na realidade muito pouco presente. E isto não apenas, como vimos, nas orientações e acções dos executivos camarários (es-

cassos mecanismos de consulta regular, predominância de formas de individualizadas de relacionamento), mas também por parte dos munícipes, na sua peculiar articulação com a Câmara — exprimindo interesses sobretudo experimentais e limitados aos seus âmbitos específicos, exprimindo, igualmente, desmotivação pelas possibilidades, embora reduzidas, dos Concelhos Municipais.

Certamente que o processo de modificação, tanto do tipo de gestão camarária, como da própria sociedade local, nomeadamente na diminuição da integração dos cidadãos nas associações e grupos locais e na perda de eficácia e de representatividade de alguma delas, faz que se operem transformações nos mecanismos de reconhecimento e legitimidade, aumentando a importância do reconhecimento dos critérios processuais, nomeadamente eleitorais, e diminuindo a procura da integração dos cidadãos nas lealdades aos valores associativos e participativos.

Tenta-se comparar, no quadro 14, segundo as opiniões das associações locais e dos Presidentes entrevistados, as diferentes opiniões acerca dos factores que informam a atribuição de legitimidade às acções e às orientações camarárias.

Retomando agora as observações que fizemos sobre o reconhecimento, por parte dos munícipes, do tipo de gestão política, podemos dizer, da leitura do quadro 14, que o primeiro lugar, nos critérios de reconhecimento, cabe aos procedimentos eleitorais, seguindo o reconhecimento das funções realizadas, ou seja, um reconhecimento instrumental — satisfação dos interesses e necessidades da população — da gestão e da acção política.

Ainda, quanto às considerações sobre a representatividade, podemos acrescentar dois tipos de observações.

Por um lado, podemos dizer que há uma correspondência entre o tipo de gestão e de acção política praticada pelos executivos camarários — resposta a solicitações imediatas e acções de reorganização dos espaços urbanos e equipamentos sociais — e a importância da opinião expressa pelas associações locais, sobre a satisfação das necessidades e interesses das populações (ver quadro 14).

Por outro lado, podemos assinalar da leitura dos dados e da informação recolhida, que as Associações locais valorizam a legitimidade processual (que advém fundamentalmente de uma representatividade camarária assente na expressão dos resultados eleitorais e no respeito pelos mecanismos jurídico-institucionais) e os presidentes de Câmara valorizam a legitimidade pelo conteúdo (ocupa o primeiro lugar na hierarquia das respostas), associando a representatividade da Câmara à capacidade da satisfação das necessidades da população. É claro que este tipo de resposta também pode relacionar-se com a argumentação justificatória das acções. Parece-nos, todavia, que independentemente desse motivo, as próprias acções correspondem, na maior parte das vezes, ao seu objectivo manifesto e revelam, além do mais, a sensibilidade do poder à importância atribuída, pelos munícipes, ao reconhecimento com base nos conteúdos. Tenha-se presente, no entanto, como já

referimos, que a acção camarária atribui também uma forte importância aos mecanismos jurídico-institucionais no relacionamento com a sociedade local e nos modelos de gestão.

QUADRO 14

## Opinião sobre a representatividade da Câmara

RESULTA DE:	ASSOCIAÇÕES LOCAIS				PRESIDENTES			
	ORDENAÇÃO HIERÁRQUICA DAS RESPOSTAS							
	1.º	2.º	3.º	4.º	1.º	2.º	3.º	4.º
1 — Resultados eleitorais	56,4	9,6	12,9	17,2	34,0	12,7	16,4	34,5
2 — Satisfação de necessidades da população	35,5	38,7	17,9	3,2	63,6	23,6	3,6	7,3
3 — Respeito pelos mecanismos jurídico-institucionais	3,2	13,0	25,8	52,0	1,8	23,6	36,4	34,5
4 — Fomentar negociação/ /participação com parceiros sociais	3,2	32,3	38,7	22,6	1,8	38,2	32,7	18,2

FONTE: Questionário às Associações Locais, 1986.  
Questionário aos presidentes das Câmaras, 1986.

Esta articulação das duas dimensões da legitimidade poderá fornecer equilíbrio ao exercício do poder autárquico, já que obriga ao cumprimento das regras de procedimento legitimadas socialmente e, simultaneamente, ao cumprimento das acções orientadas em função de objectivos específicos. No entanto, a descoincidência entre a posição das associações locais e os presidentes de Câmara pode também facilitar o reforço de atitudes de alheamento que sobrevalorizariam os momentos eleitorais em detrimento do exercício quotidiano do poder. Este facto pode, ainda, reforçar nos presidentes de Câmara a tendência para acções de carácter imediatista, sem planeamento a médio prazo e permanentemente sujeitas a pressões individuais dos munícipes.

Em síntese, podemos dizer que as duas principais dimensões da legitimidade — de critérios e de funções — estão presentes no poder autárquico, mas são desigualmente valorizadas pelos parceiros sociais.

## Conclusão

A análise que iniciamos do poder autárquico, não apenas na sua capacidade de execução, mas também nos mecanismos e mediações que tornam possível o exercício do poder, assenta na identificação da análise dos modelos de gestão e de legitimidade na dinâmica e especificidade do sistema político local. De facto, os modelos de gestão e de legitimidade parecem configurar-se na dinâmica das forças sociopolíticas locais encontrando a sua expressão no *hic et nunc* de uma sociedade em mudança.

Assim, podemos concluir:

- A personalização do poder e das formas de liderança na figura dos presidentes de Câmara assenta numa multiplicidade de factores, onde ressalta a própria delimitação legal desse poder por parte do Estado Central, e no papel das associações locais na sustentação do enraizamento local dos presidentes de Câmara e nas expectativas sobre as suas formas de comportamento e acção;
- A situação político-social local, assente no nível básico das necessidades sociais, na pulverização dos agentes sociais e na institucionalização do Estado-providência, caracteriza um tipo de gestão e de acção política que se poderá definir como imediatista, directa e institucional. Balançando entre o clientelismo social e as pressões económicas, a dinâmica da gestão autárquica parece caracterizar-se por um equilíbrio precário de poderes, por um autofechamento dos grupos político-partidários, e pela limitação do alcance democrático das decisões e orientações da acção política;
- Finalmente, o modelo de legitimidade encontra também o seu equilíbrio na diferente valorização, por munícipes e presidentes, dos fundamentos dessa legitimidade. A legitimidade existe e é relativamente equilibrada, embora não menos frágil, exactamente pela descoincidência articulada entre a legitimidade processual e a legitimidade de função.

## Notas

<sup>1</sup> «O grau zero do poder local», *Sociologia — problemas e práticas*, n.º 4, 1988 e «Poder autárquico e desenvolvimento local», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 25/26, 1988.

<sup>2</sup> Este contexto analítico foi desenvolvido no trabalho de Juan Mozzicafreddo, «Etat, Mouvements et luttes sociales — processus politique portugais 1974-1976», *Thèse d'Etat*, Université de Montpellier, França, 1985.

<sup>3</sup> Conf. «O Grau Zero do Poder Local», *op. cit.*

<sup>4</sup> Contudo, esta atribuição de poder e de autonomia locais, foi, posteriormente, limitada relativamente, na medida em que, pela Lei 6/III/83 (autorização legislativa), é conferido ao Governo Central capacidade legislativa para rever as Leis 79/77 e 1/79, isto

sem que as autarquias possuam qualquer capacidade de interferir na reformulação do que lhes diz respeito.

<sup>6</sup> O fenómeno não é exclusivamente português: num estudo realizado em França, assinala-se que os Presidentes acumulam os poderes, o monopólio da iniciativa, da decisão, dos concelhos técnicos, da representação. Trata-se segundo este estudo, de um processo de pessoalização do poder. Conf. J. Becquart-Leclerq. *Paradoxes du Pouvoir Local*, Paris, F.N.S.P., 1976.

<sup>6</sup> A nossa pesquisa baseia-se em 5 estudos de caso (Guimarães, Covilhã, Cascais, Évora e Setúbal), 55 questionários aos presidentes das Câmaras urbanas e rurais de 1.<sup>a</sup> ordem mais representativas do Continente; ainda, 63 questionários a Associações Locais dos Concelhos seleccionados para os estudos de casos.

<sup>7</sup> Muito embora 60,3% das Associações locais entrevistadas tenham direcções eleitas, a participação dos membros, tanto nas actividades como nos processos eleitorais, é muito reduzida.

<sup>8</sup> Ver, a este propósito, as interessantes análises de Jhon Dearlove sobre a importância da proximidade ideológica na avaliação da utilidade e influências das associações, por parte dos Governos locais. Conf. Jhon Dearlove, *The politics of policy in Local Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1975.

<sup>9</sup> Para uma comparação com a situação francesa, ver Stéphane Dion, «La politique municipale de concertation: neo-corporatisme et démocratie» *Sociologie du Travail*, 2, 1984. Um outro trabalho interessante a este propósito é o de Jen Tomboe, «From decentralized Welfare to centralized class politics», *Paper XI World Congress of Sociology*, N. D., 1986.

<sup>10</sup> Ver a este propósito Yves Meny, «Le Maire, ici et ailleurs», *Pouvoir*, 24, 1983.

<sup>11</sup> Conf. Jhon Dearlove, *The reorganisation of British local government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.

<sup>12</sup> Stéphane Dion, *op. cit.*

<sup>13</sup> Niklas Luhmann, *Legitimação pelo procedimento*, Brasília, Editorial Universitária de Brasília, 1980.

<sup>14</sup> Niklas Luhmann, «The representation of Society within society», *Current Sociology*, vol. 35, n.º 2, 1987.