

A Influência Discreta e as estratégias relacionais no campo político local *

Eduardo Vítor Rodrigues

Considerações iniciais

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

«Cada aparelho de Estado — o mesmo se diga das diversas formações partidárias — produz o universo simbólico e o cerimonial de que necessita para se impor e se legitimar. Dentro desta perspectiva, constituem-se o Estado e os partidos em variáveis independentes da formação

* O presente artigo resulta, com algumas adaptações, da dissertação de Mestrado intitulada *A Influência Discreta na vida política local: modos e dinâmicas de (re)produção e funcionamento do campo político local e de estratégias relacionais dos seus actores*, orientada pelo Prof. Doutor António Teixeira Fernandes e defendida na FLUP, em Maio de 1997.

das ideologias e não unicamente estas como forças legitimadoras daquelas. Através do estudo das ideologias e universos de simbolização e das ritualizações a que dão lugar os fenómenos políticos, buscámos igualmente o esclarecimento de algumas dimensões da vida humana»¹.

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

Problematização e construção teórica sobre o objecto em estudo a)

Breve enquadramento do estudo

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

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

¹ FERNANDES, António Teixeira — *Os Fenómenos Políticos*, Porto, Afrontamento, p. 228.

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

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

As mudanças surgidas com a "Revolução dos Cravos" significaram necessariamente uma alteração do quadro jurídico-legal do poder autárquico, até por via da própria revisão constitucional que sucedeu ao movimento dos Capitães de Abril. No entanto, é importante sublinhar que tal alteração foi muito menos profunda do que seria de desejar e teve sobretudo algum impacto a um nível intermédio do poder local, ou seja, no que respeitou às competências e organização das Câmaras Municipais. As Juntas de Freguesia não foram devidamente consideradas nas disposições legais alteradas e têm hoje sensivelmente o mesmo estatuto que tinham há 23 anos. A excepção refere-se à recente promulgação da Lei 11/96, de 18 de Abril, cujo teor permite o exercício do mandato dos Presidentes de Juntas de Freguesia (com mais de 10 000 eleitores recenseados) a tempo inteiro. Esta lei, além de permitir dignificar o exercício do mandato político e o próprio cargo de Presidente de Junta de Freguesia, vai intensificar, quanto a nós, formas e mecanismos de reivindicação na defesa dos interesses das populações que representam, nomeadamente junto do órgão político hierarquicamente superior, a Câmara Municipal.

Este dado histórico-jurídico é também um dado sociológico importante para as nossas considerações: é que, por várias razões, sobretudo de natureza política, o nível mais local do poder político — as Juntas de

Freguesia — não foi re-organizado em função da pretensa descentralização estatal que então fazia parte dos discursos político-partidários.

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

Esta delegação de poderes estrategicamente auto-aliviadora nada tem que ver com a verdadeira descentralização e desconcentração de poderes para o nível mais local, concorrendo assim para a prossecução de um dos princípios básicos do Comité das Regiões e da própria existência da União Europeia: o princípio da subsidiariedade. Segundo este princípio, assente numa lógica ambivalente de racionalização de meios e de aprofundamento da democracia, todas as competências deverão ser atribuídas ao nível que as possa prosseguir o mais próximo possível das populações.

Desta forma, *«a questão que se colocará com maior acuidade ao nível específico da organização do poder local passa por analisar a correspondência de lógicas de funcionamento do poder local em relação ao poder central. Ou seja, interessará discernir com alguma clareza a hipótese segundo a qual o poder local tenderá a reproduzir o modelo de organização (e, como tal, de concentração) do poder central. Esta questão é tanto mais decisiva quanto dela depende a efectiva democratização nas comunidades locais e a criação nessas comunidades de contrapoderes e de espaços públicos de debate e de participação»*².

² RODRIGUES, Eduardo Vítor — *O Associativismo e a Comunidade Local: Eixos Analíticos para uma Intersecção Fundamental em Contexto Péri-Urbano*, Porto, FLUP, p. 7.

Como refere António Teixeira Fernandes, «*se o poder local obedece à lógica da democracia representativa nacional, tenderá a pautar-se por imperativos partidários*»³. Esta observação assume uma importância e um enquadramento particulares, nomeadamente quando só muito recentemente o quadro jurídico-legal referente à elegibilidade para as autarquias locais passou a conferir aos grupos de cidadãos independentes a possibilidade de uma candidatura às Câmaras Municipais. Por outro lado, a organização política do poder autárquico vive no dilema de ser «*tanto mais democrático quanto mais local, e tanto mais poder quanto mais estatal. E sempre poder, mas nem sempre é democracia*»⁴. Se é certo que o centralismo estatal se processa necessariamente à custa da organização democrática das comunidades locais, também é certo que o aprofundamento dos níveis e dos espaços de participação associada dos cidadãos (referidos à cidadania local) tornará essa descentralização mais consequente. «*Fazer progredir a democracia participativa é valorizar as sociedades locais, contrariar o "poder periférico" e promover a recomposição do tecido social*»⁵.

A conceptualização sobre os fenómenos do poder deve ser referida simultaneamente enquanto posição, relação e estratégia. Somente nesta conjugação de perspectivas se conseguirá discernir aspectos aparentemente "naturais" e que são, na prática, ora formas subtis de perpetuação e de fruição do poder, ora estratégias consequentes de concentração de poder através do prejuízo natural de outras instâncias, nomeadamente a sociedade civil e hipotecando assim o próprio alargamento da democraticidade e da cidadania local⁶.

Assim, o poder local e as forças políticas que o povoam e dinamizam devem ser capazes de distinguir entre práticas de desconcentração, que não são mais do que um mero deslocamento espacial da tutela, e práticas de efectiva descentralização.

³ FERNANDES, António Teixeira — "Poder Local e Democracia", in *Sociologia*, Porto, FLUP, vol. II, p. 35.

⁴ *Idem*, p. 59.

⁵ *Idem*, p. 58.

⁶ CROZIER, M.; FRIEDBERG, E. — *L'Acteur et le Système*, Paris, Seuil, 1978; DUVERGER, Maurice — *Ciência Política: Teoria e Método*, Rio de Janeiro, Zahar, 1962; LASSALE, Jean-Pierre — *Introdução à Política*, Lisboa, Dom Quixote, 1977; Max Weber, *Fundamentos da Sociologia*, Porto, Rés, s/d.

O poder local deve ser dimensionado enquanto contrapoder, instância de refúgio e/ou moeda de troca ⁷. Se as duas últimas vertentes parecem ser constantes, a primeira é muitas vezes alvo de enfraquecimentos por parte do poder central, o principal visado pela característica de contrapoder que o nível local possa assumir. Estas dificuldades levantadas à estrutura do poder local e à sua capacidade de reivindicação passam pelo controlo dos financiamentos aos municípios, pela centralização desses financiamentos e pela concentração nas autarquias da capacidade gestonária, retirando-lhes, assim, modalidades de debate público e de intervenção da comunidade local no processo de discussão política alargada.

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

Paralelamente, os grupos intermédios e a sociedade civil, tendo um funcionamento próprio e o mais liberto possível, transformam-se em formas particulares de poder, impedindo assim a sua concentração. Em termos formais, nem o poder central nem a própria estrutura do poder local enquadram todo o tipo de grupos, devendo deixar espaços (de debate e de actuação) para a sociedade civil. A inibição (subtil ou não) das condições indispensáveis à prossecução dessas ideias são o oposto da prática política democrática e descentralizadora.

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

O poder local depende, pois, de uma autonomização face ao poder central, no que respeita aos níveis económicos, históricos e sócio-culturais do seu espaço territorial específico. É ao nível local que se torna operató-

⁷ MOZZICAFREDDO, J. *et al.*, "Gestão e Legitimidade do Sistema Político Local Português", in *Sociologia, problemas e práticas*, n.º 6, Lisboa, Pub. Europa-América.

rio institucionalizar formas de participação das populações e dos seus agrupamentos sociais mais representativos, na medida em que tal participação ultrapassa totalmente o mero ritual do exercício do direito de voto.

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

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

Defendendo uma perspectiva sistémica e relacional, que favorece a exploração do sistema de relações sociais que enquadram o objecto de estudo, consideramos que o sistema político local não pode ser equacionado sem ter por referência o sistema social global. Assim, ao longo da investigação entenderemos o poder local como um «...*lugar institucional, social e político de congruência e interacção entre os actores sociais, relações estruturais e grupos sociais*»⁸.

A análise das formas e dos mecanismos de acesso ao poder deverá, assim, enquadrar uma análise de carácter mais global e centrada no funcionamento do sistema político local, na medida em que entendemos que o sistema político local funciona segundo uma especificidade e autonomia

MOZZICAFREDDO, J. *et ai.* — *Op. cit.*, p. 15.

próprias, embora de forma interdependente em relação a outros sistemas sociais, integrando-se no sistema político nacional. Desta forma, considerar o poder local como objecto específico de estudo implica considerar os seus graus de autonomia ou de dependência, assim como a articulação que estabelece com a administração central. Implica, pois, atender à especificidade do sistema político local e aos elementos de intersecção com a sociedade local e com a sociedade global.

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

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

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

Assim, explanadas estas ideias, conclui-se, em nosso entender, da necessidade e da importância de estudar exaustivamente o verdadeiro alcance da vivência democrática no interior das comunidades locais, atra-

vés da análise das relações recíprocas entre os vários agentes do poder (partidário) autárquico, assim como entre estes e os próprios poderes difusos na sociedade civil.

b) *Os fenómenos do poder*

Max Weber assume-se como um dos mais importantes autores no tratamento destas problemáticas, embora privilegie a autoridade, segundo ele mais rica e concreta do que o poder, na medida em que representa um conjunto de formas de poder mais estáveis e estruturais, pois são aceites e reconhecidos como legítimos; de um lado, a ideia de um poder (reconhecido) de impor uma obediência aceite, do outro, a noção de uma atitude muito segura exigindo essa obediência. Assim, Max Weber define uma tipologia ideal de autoridade, baseada nas suas formas de legitimação: a autoridade tradicional (baseada nos costumes e nas tradições), a autoridade carismática (baseadas numa virtude e numa imagem pessoal) e a autoridade legal-racional (baseada em princípios de racionalidade).

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

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

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

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

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

A análise política enquadra-se assim numa análise das estratégias e das decisões. Este aspecto é fundamental, uma vez que, «...*mais do que considerar os objectivos, a sociologia política orienta-se, sobretudo, para o estudo dos meios postos em acção, em ordem à obtenção de interesses ou à realização do bem mais ou menos comum*»⁹. Nesta medida, será possível afirmar um lado disfarçável da actividade política, escondido por detrás das aparentes estruturas rígidas e formais. Como afirma o autor, «*não é pela verdade e pela razão que os políticos edificam os seus impérios. E a ambiguidade que confere ao discurso do poder, voltado para a ocultação e para a dissimulação, a eficácia que conserva junto de largas camadas da população*»¹⁰.

A verdadeira questão de fundamental importância para a análise sociológica neste campo teórico passará, neste medida, pela compreensão das formas de centralização do Estado (central) e, paralelamente, pela compreensão das formas de intermediação e negociação para o ultrapassar.

⁹ FERNANDES, António Teixeira — *Os Fenómenos Políticos*, Porto, Afrontamento, p. 179.

¹⁰ *Idem*, p. 228.

Como sublinha António Teixeira Fernandes, «a procura de alternativas à regulação institucional do Estado central passa para além dos novos movimentos sociais, pela democracia local, como espaço de negociação e de compromisso»¹¹.

Este enquadramento assume toda a sua pertinência teórica pela afirmação, segundo o autor, da especificidade da política no interior da vida social e da noção relacional e estratégica da vida política. «O poder não existe, na verdade, em si mesmo. Ele é posicionai e relacional, sendo as posições estratégicas que o conferem»¹². A importância das estratégias relacionais e de poder no interior do Estado — central e local — surgem reforçadas pela excessiva concentração do poder político, que tende ao exercício de dominação sobre as regiões periféricas do próprio poder¹³.

Juan Mozzicafreddo, Isabel Guerra, Margarida Fernandes e João Quintela, num estudo efectuado neste campo¹⁴, sublinharam algumas características específicas dos autarcas locais, entre elas o elevado grau de localismo dos presidentes de Câmara, visíveis pela residência no local, pelo facto de ter o local de trabalho no concelho e pelo facto de ser ou ter sido dirigente em associações desportivas. Esta característica bairrista, inibindo, na nossa perspectiva, uma boa parte das possibilidades de ascensão política ao poder central, onde se articulam valores e posturas políticas diversas, permite igualmente uma gestão mais pessoalizada nos contactos locais e até mais centrada de obtenção de maiores benefícios para a freguesia ou para o concelho. Este aspecto encontra alguma correspondência empírica, segundo os autores, no cumprimento de mandatos sucessivos por parte dos eleitos locais¹⁵, que surgem como personalidades dedicadas e interessadas pelo concelho ou pela freguesia, com um nível de pessoalização e de gestão de resposta às solicitações imediatas dos cidadãos que lhes conferem uma legitimidade e um protagonismo muito acentuados.

¹¹ FERNANDES, António Teixeira — *A crise do Estado nas sociedades contemporâneas*, Porto, FLUP, p. 34.

¹² *Idem*, p. 28.

¹³ Cf. FERNANDES, António Teixeira — "Poder autárquico e poder difuso", in *Sociologia*, n.º 3, Porto, FLUP, 1993.

¹⁴ MOZZICAFREDDO, Juan *et. ai.* — *Gestão e Legitimidade no sistema político local*, Lisboa, Escher, 1991.

¹⁵ *Idem*, p. 290.

Maria Manuela Mendes, numa investigação sobre o perfil-tipo e as estratégias de recrutamento dos actores políticos locais num concelho da Área Metropolitana do Porto ¹⁶, identificou três requisitos fundamentais para a elaboração do perfil-tipo dos eleitos: um forte enraizamento local, um certo grau de profissionalismo e uma estratégia política eminentemente local.

Paralelamente, a autora defende que existem duas tendências motivacionais dos eleitos locais, relacionadas, em primeiro lugar, com um percurso partidário sedimentado e, em segundo lugar, com uma veiculada "ideologia de serviço". A primeira motivação «...está associada a um certo percurso político-partidário que é exigido ao militante, se quiser converter-se num potencial eleito local» ¹⁷. No que diz respeito a segunda motivação, a autora define-a como «...a consagração dos autarcas em prol das comunidades locais» ¹⁸, numa espécie de imagem particular dos autarcas, imagem esta com um cunho ideológico mais ou menos importante.

Boaventura de Sousa Santos sublinha a existência de um "Estado Local" no modelo político português, onde se desenvolvem redes de articulação política privilegiada e onde se enquadram as principais zonas de estruturação das opções políticas ¹⁹. Nesta linha, defende que a dominação estatal encontra-se tanto em formas de acção mais ou menos auto-centradas e não-negociadas, quanto em formas de "ausência" que geram conflitualidades e até modelos de funcionamentos subsidiários. Este facto «...dá origem a uma forma de dominação estatal que se pode sintetizar na existência de um Estado paralelo em que duas linhas de actuação aparentemente contraditórias correm paralelas e se completam» ²⁰.

O Poder assume, pois, uma estrutura relacional e estratégica, multiforme e complexa, com carácter de duração e de permanência, assim como criando eventuais margens para o surgimento de contrapoderes. Enquanto

¹⁶ MENDES, Maria Manuela — "As Elites Políticas num Concelho da AMP", in *Sociologia, problemas e práticas*, n.º 14, Lisboa, Publ. Europa-América, 1993.

¹⁷ *Idem*, p. 188.

¹⁸ *Idem*, p. 188.

¹⁹ Cf. SANTOS, Boaventura de S. — *O Estado e a Sociedade em Portugal, 1974-1988*, Porto, Afrontamento, 1990; e ainda do autor, "A crise e a reconstituição do Estado em Portugal, 1974-1984", in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 14, 1984.

²⁰ SANTOS, Boaventura de S. — *O Estado e a Sociedade em Portugal, 1974-1988*, Porto, Afrontamento, p. 136.

forma de estruturação e de regulação social, o poder surge-nos como um dos fenómenos fundamentais da vida em sociedade.

A análise do poder no Estado deixa muitas vezes esquecidas diversas outras dimensões relacionadas com os grupos ou classes e com os indivíduos, micropoderes fundamentais na vida das sociedades. Mas deixa igualmente esquecidas as decisivas questões dos contrapoderes, formas inigualáveis de fornecer equilíbrio ao exercício do poder. De uma e doutra dimensões tentaremos tratar no decurso desta investigação.

c) *O Poder Local: enquadramento teórico*

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

A estrutura do poder político português foi sempre baseada em tradições municipalistas bastante fortes, muito mais do que em tradições regionais, sob a justificação histórica da nítida homogeneidade cultural do país. «*Apesar das profundas assimetrias existentes no país — a assimetria litoral/interior seria uma das mais claras — a reduzida assimetria cultural sempre prevaleceu*»²¹. A tradição municipalista do sistema político português assentou sempre mais em mecanismos de reacção das populações a uma excessiva centralização do nosso sistema político e administrativo, defendendo dessa forma interesses vitais das suas comunidades locais.

Nesta medida, a análise do conceito de poder local deverá significar fundamentalmente uma «*...análise dos circuitos de influência, das capacidades de mobilização do grupos de interesses, dos inter-controlos existentes entre a administração e o seu meio envolvente*»²².

Assim, o poder local vive no dilema de responder às imensas solicitações das populações, até porque são os mais próximos representantes políticos, mas, ao mesmo tempo, de não ter capacidade financeira — nem receitas próprias, nem transferências do poder central — para lhes dar a adequada resposta. Desta forma, importará analisar o poder local como sujeito específico, capaz de se autonomizar como poder activo e construir

²¹ RODRIGUES, Eduardo Vítor — *Op. cit.*, p. 6.

²² GRÉMION, P. — *Le Pouvoir Périphérique: Bureaucrates et Notables dans le Système Politique Français*, p. 13.

a sua própria coerência por intermédio da sua acção política específica. Assim, Jean-Yves Nevers defende que o Estado distribui os seus recursos segundo dois modelos distintos: o modelo burocrático e o modelo político. No primeiro modelo, os recursos são distribuídos de acordo com regras fixas e previamente estabelecidas, não havendo espaços para arbitrariedades. Já no que respeita ao modelo político, estão em causa os processos reais de actuação e as descontinuidades das estratégias de negociação e de decisão ligadas às informalidades dos relacionamentos políticos.

Na esteira de Pierre Grémion, as principais características do sistema político-administrativo local ligam-se a três aspectos distintos: por um lado, as relações entre a organização administrativa e o meio são feitas através do «...estabelecimento de um certo número de redes estruturadas em torno de mediadores (relais) privilegiados indispensáveis à sua acção»²³. Estes mediadores apresentam-se como garantias da estabilidade e dos fins do sistema, de tal forma que os diferentes níveis da organização passam a estar dependentes dos mediadores na sua acção e nos seus objectivos; em segundo lugar, a negociação respeitante à aplicação da regra central caracteriza um dos vectores essenciais da autonomização do sistema de acção local; finalmente, «...a pressão do meio local, ao qual se encontra submetida mais ou menos toda a estrutura territorial do aparelho administrativo do Estado, exerce-se por intermédio de notáveis locais que constituem os mediadores privilegiados destas células administrativas»²⁴.

Assim, Pierre Grémion define quatro tipos de administração local que variam em função das simbioses e das redes de mediadores entre o Estado central e local: tipo rural restrito (caracterizado por uma simbiose forte e um grande peso dos mediadores ou notáveis locais), tipo pequenas cidades (dependente dos presidentes e do seu nível de formação), tipo cidades médias (caracterizado pelo maior peso da burocracia e das regras formais) e o tipo urbano (onde imperam os mecanismos económicos ligados a grupos de pressão)²⁵.

Apesar disso, importa igualmente ter em conta que se afirma no contexto político português uma concepção claramente partidária do poder

²³ GRÉMION, P. — *Op. cit.*, p. 162.

²⁴ GRÉMION, P. — *Op. cit.*, p. 166.

²⁵ Cf. GRÉMION, Pierre — "L'Administration Territoriale". in CROZIER, Michel *et. ai.* — *Ou va l'Administration Française?*, pp. 76-78.

local, o que se revela «...*factor complementar de dificuldade à criação de uma identidade própria, à acção do aparelho político local, na medida em que se baseiam as candidaturas aos municípios exclusivamente nos partidos políticos, estes tendem a reflectir modelos políticos de carácter genérico e nacional*»²⁶. No entanto, apesar da importância dos canais político-partidários no jogo político local, vários são os aspectos caracterizadores da especificidade do poder local, enquadrados pelas suas regras próprias e especificidades de enquadramento local; desta forma, torna-se imperioso analisar o poder local por referência ao distanciamento face ao poder central, com uma autonomia do seu território específico. Como refere António Rebordão Montaivo, «...*a participação dos cidadãos na vida local desenvolveu-se em relação directa com o grau de autonomia das autarquias face ao Estado, quer essa autonomia se revelasse na forma de designação dos órgãos autárquicos, quer na sua maior ou menor capacidade administrativa*»²⁷.

A estrutura do poder local tão pouco absorve todo o tipo de grupos ao nível a que se situa. Pelo contrário, o poder local deve concorrer para a libertação de espaços públicos de debate político ao nível da sociedade civil, sendo, em nosso entender, um dos maiores desafios que se colocam ao poder local: conseguir distanciar-se das práticas centralistas do poder estatal e não reproduzir os seus modelos de organização política e, em certa medida, de legitimação.

Assim sendo, «...*importará proceder a procura de forças alternativas (de contrapoderes) a regulação institucional do poder estatal centralizado e tentacular de tipo keynesiano, que deverão visar um claro reforço da democracia local, pela criação de condições para a emergência de novos movimentos sociais, criando novos espaços de debate público político, de negociação e de compromisso, de decisão participada*»²⁸.

Como refere Juan Mozzicafreddo, «*relativamente aos mecanismos de negociação, vale a pena lembrar que 51% da Câmaras da amostra decla-*

²⁶ GUERRA, Isabel — "Poder Local, Reprodução ou Inovação", in *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 1, Lisboa, CIES, 1986, pp. 64-65.

²⁷ MONTALVO, A. R. — "O Poder Local e a Participação dos Cidadãos", in COELHO, M. B. (coord.) — *Portugal: o Sistema Político e Constitucional: 1974/1987*, p. 469.

²⁸ RODRIGUES, Eduardo Vítor — *Op. cit.*, p. 8.

ram terem formas institucionalizadas de consulta com as associações locais. Todavia, das análises efectuadas, chegou-se à conclusão de que a maior parte das formas de consulta são irregulares e informais e se processam, fundamentalmente, ao nível dos contactos individuais e das afinidades políticas»²⁹.

d) O Poder Local: enquadramento jurídico-político do caso português

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

No século XVII, em contexto de afirmação das ideias iluministas, dá-se uma primeira cisão entre o Estado e a Igreja, na medida em que era defendida uma concentração vigorosa de todos os poderes, resultando numa primeira afronta entre os poderes civis e a Igreja. A revolução liberal de 1820 inicia o processo de construção do Estado moderno, em que a burguesia surge como uma nova classe e em que o Estado começa a controlar a administração, passando, em 1830, as paróquias a serem integradas na administração. Daqui resultam as principais origens das actuais freguesias, estruturas civis correspondentes às paróquias, das quais resulta a sua própria construção etimológica: a freguesia é a "*filius iglesiae*"\ enquadrando aqueles que viviam numa determinada circunscrição paroquial. As freguesias, antes de serem autarquias, são órgãos judiciais de base, onde são eleitos os Juizes de Paz pelos chefes de família reunidos na Igreja.

²⁹ MOZZICAFREDDO, J. — "Estratégias Políticas de Desenvolvimento Local", in COSTA, Manuel da Silva; NEVES, José Pinheiro (coord.) — *Autarquias Locais e Desenvolvimento*, p. 88-89.

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

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

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

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

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

Daqui se pode concluir da íntima imbricação, ao longo de todo o período, entre os vários níveis autárquicos e o governo central. A escassez de recursos dos municípios e a falta de autonomia financeira eram elementos de acentuação das dependências face ao poder central. Não havendo quaisquer critérios de distribuição de subsídios, estes eram discricionariamente atribuídos pelo Governo. Mas o grau de dependência passava igualmente pelo exercício da tutela: uma grande parte das delibera-

ções estava sujeita à aprovação do Governo, cujo poder se estendia à própria capacidade de dissolução dos órgãos.

Após o 25 de Abril de 1974, foi conferida autonomia ao poder local, embora só posteriormente, com o Decreto-lei 1/79, de 1 de Janeiro, fossem estabelecidos os princípios da colaboração financeira do Estado com os municípios. Ao mesmo tempo, é definido um exercício de tutela de mera legalidade: apenas competirá ao Estado verificar a conformidade das actuações com a lei geral do país. Embora tivesse sido um avanço significativo, esta mudança deixou ainda situações bastante delicadas por resolver. Desde logo, a Constituição de 1976 definiu a divisão do poder autárquico em três níveis: freguesia, município e região. Este último encontra-se ainda sem regulamentação legal que enquadre a sua existência. Paralelamente, a autonomia financeira significou mais um reforço das verbas, do que propriamente a transferência de competências e de formas próprias e autónomas de angariação de receitas. Desta forma, ainda asfixiadas pela dependência financeira, por um lado, e, por outro, pela existência de uma acentuada margem de flexibilidade na atribuição de comparticipações extraordinárias às autarquias — quase nada sujeitas a critérios de igualdade ou de avaliação, mas sobretudo às dinâmicas pessoais e político-partidárias —, as autarquias vivem no constante dilema da indefinição — e mesmo da deturpação — dos princípios da descentralização e da desconcentração.

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

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

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

Assim, em nosso entendimento, a construção do poder local pós-25 de Abril e a legislação que o enquadrou, sobretudo a partir da aprovação da Lei das Finanças Locais, contribuíram decisivamente para uma alteração substancial do perfil dos membros das Câmaras Municipais e até das Juntas de Freguesia e das principais motivações para as iniciativas municipais.

No que respeita à estrutura financeira das freguesias, não houve qualquer alteração significativa. Relativamente aos municípios, a evolução foi diferente. A Lei 1/87, de 6 de Janeiro, consagra que o orçamento do município fixe as verbas a atribuir às freguesias. No entanto, o montante global da parcela atribuída não pode ser inferior a 10% das verbas provenientes do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) para as despesas correntes, excepção feita àqueles que têm apenas uma freguesia, em que pode ser menor.

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

As finanças locais têm vindo, pois, a tornarem-se um claro objecto de dependência do poder local face ao Estado. Afigura-se-nos um dado irrefutável que não pode haver autonomia se não houver participação e se essa participação não se enquadrar em mecanismos de decisão financeiramente viáveis. O Orçamento de Estado tem vindo a consagrar cerca de 7% dos seus valores ao poder local (valor muito inferior à maior parte dos paí-

ses da União Europeia), centralizando os recursos, mas não conseguindo os mesmos graus de eficácia e de eficiência³⁰.

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

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

Assim, as relações entre o poder local e o poder central ultrapassam claramente o quadro jurídico-formal em que se inscrevem, acabando por se enquadrar num sistema de práticas informais baseadas em contactos e relações de ordem pessoal e política, no qual o autarca assume um fundamental papel de mediação. Num contexto de escassez de recursos financeiros transferidos formalmente pelo poder central, acentua-se um modo individualizado de acção política, ancorado na capacidade de fazer vincar posições num contexto de tendencial informalidade das redes de contactos, como forma de negociar e de conseguir um conjunto de recursos para a autarquia, quer pelos seus conhecimentos e contactos pessoais, quer pelas redes políticas e partidárias em que se movimenta e que geram lealdades e formas de pressão no exercício do poder político local.

Paralelamente, assistimos hoje em dia no país a um fenómeno claro — a urbanização e, mais recentemente, o surgimento de conjuntos de zonas urbanas, institucionalmente denominadas de Áreas Metropolitanas — para onde afluem constantemente importantes massas humanas, imigrantes

³⁰ Segundo dados que obtivemos, um dos argumentos mais relevantes do poder local português é ser capaz de, com cerca de 7% do Orçamento de Estado, efectuar cerca de 25% do investimento público e de ser responsável por cerca de 18% do emprego público.

ou migrantes, e que têm vindo a complexificar as estruturas e os problemas inerentes ao fenómeno.

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

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

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

Paralelamente, a própria mediatização dos factos políticos nos grandes centros urbanos concorre para uma pessoalização da vida política local. Assim, «*mesmo nos grandes centros urbanos, inclusivamente nos casos concretos de Lisboa e do Porto, após as eleições de 1989 e, sobretudo com a função desempenhada pelas televisões privadas na campanha eleitoral autárquica de 1993, a personalização da figura do Presidente da Câmara ganhou um relevo e uma dimensão que, até 1989, não tivera*»³¹.

³¹ OLIVEIRA, César (org.) — *História dos municípios e do poder local*, Lisboa, Circ. de Leitores, p. 384.

A este aumento do número absoluto do "contingente" de pessoas a residirem nestas áreas, parece corresponder um aumento correlativo da força de "intervenção" dos representantes políticos dessas massas humanas junto dos poderes políticos centrais. Este facto, proporcionando o surgimento de autarcas locais de implantação e visibilidade nacionais, contribui igualmente para o desencadeamento de processos de desigualdades entre os autarcas "grandes" e os autarcas "pequenos"; esta distinção corresponderá objectivamente à capacidade de realizar obra, de acumular responsabilidades, mas igualmente de lutar num campo de jogo, em condições de paridade, pelo melhor resultado, no confronto diário com os agentes do poder central, eventual "primeira linha" da força política, mas agora com "adversários" de interesses ancorados na força dos adeptos ou simpatizantes que os sustentam politicamente (eleitoralmente).

Nesta medida, «...deve-se notar que a expressão "local" remete sempre para um espaço, físico ou comunicacional, mas de amplitude variável, dado que se recorta sempre em função das suas relações com um outro referente, geral ou central. Nos textos das ciências sociais, "centro" e "periferia" são expressões que se vulgarizaram para designar, não tanto espaços geográficos circunscritos, quanto, por um lado, a "zona central", onde se definem os símbolos, valores e crenças "que governam a sociedade", e, por outro, as grandes massas da população que se encontram mais ou menos distanciadas desse centro»³².

QUADRO 1 — Sistema político local

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

³² OLIVEIRA, César (org.) ■— *Op. cit.*, p. 25.

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

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

As deficientes transferências do Fundo de Equilíbrio Financeiro para as autarquias locais, reconhecidas por todos os agentes políticos³³, gera bloqueios estruturais importantes e debilidades acrescidas a um "poder menor" e sem capacidades de gerar dinâmicas próprias subsidiárias dessas dificuldades. Assim, surgem formas paralelas de actuação à margem do

³³ Sem pretender efectuar extrapolações, importará sublinhar que, das entrevistas efectuadas a agentes do poder local e do poder central, dos mais variados partidos e sensibilidades políticas e com cargos diversos (executivos ou não) nos mais variados órgãos, todos foram unânimes no reconhecimento das debilidades financeiros do poder local português, vítima, segundo alguns, das tendências concentracionárias do poder, segundo outros vítimas das fraquezas económicas do Estado português. Apesar disso, todos foram igualmente concordantes nas importantes realizações do poder local, não se cansando de referir a velha máxima segundo a qual "um escudo gasto pelo poder local representa, pelo menos, cinco escudos que o poder central gastaria na prossecução das mesmas tarefas".

campo político formal, correspondendo a aptências e a disposições das elites locais, com vista à negociação de esquemas paralelos de manutenção e reforço de poder.

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

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

Aliás, é nossa convicção que a partilha de poder e de trabalho entre o poder central e o poder local tem vindo a favorecer claramente o primeiro, que fica com um reforço de "poder" — nomeadamente o poder de debate e de discussão dos grandes temas — enquanto que o segundo fica apenas por um reforço do "trabalho" ³⁴.

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

Este processo de intervenção ou de ingerência nos mecanismos de decisão e de produção de decisões efectua-se, quer por vias directas — as

³⁴ Cf. FERNANDES, António Teixeira — *Os Fenómenos Políticos*, Porto, Ed. Afrontamento, 1988; e, do mesmo autor, "Poder Local e Democracia", in *Sociologia*, n.º 2, Porto, FLUP, 1992; e ainda do mesmo autor, "Descentralização e Teoria do Estado", in *Revista de Filosofia*, n.º 5/6, Porto, FLUP, 1988/1989.

relações pessoais e desenvolvidas face-a-face —, quer pelas variadas vias indirectas ou informais. Destes contactos resultam situações de informalidade, de subterraneidade e de "influência discreta" na comunicação da esfera central e da esfera local.

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

Os partidos políticos assumem-se, nesta linha de raciocínio, como canais privilegiados de propiciação de contactos directos ou de favorecimento de contactos informais, possibilitando formas alternativas de auscultação de necessidades e de reivindicações. Este papel assumido e desempenhado pelas estruturas partidárias resultam numa acentuada pessoalização do exercício do poder, além da correspondente partidarização da vida política. Aliás, cremos que os partidos desempenham um papel de charneira em todo este processo de informalidade de relacionamentos, contribuindo decisivamente para o adensamento das redes de relações e de interpenetrações das diversas esferas do poder.

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

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

A partidarização da vida política contribui para a emergência de novos papéis dos partidos, aumentando a importância do poder relacional e de "influência discreta", quer na obtenção de medidas estruturais e de desenvolvimento, quer na simples obtenção de financiamentos complementares para o exercício da vida política ³⁵. Para além disso, a partidarização parece contribuir para a re-emergência dos notáveis (daqueles que maiores influências conseguem produzir), num contexto diverso — o partido — mas com funções em tudo idênticas às anteriores, contribuindo desta forma para a alteração dos contornos e das configurações do sistema político, das suas modalidades e das suas formas de enquadramento.

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

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

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

³⁵ Aliás, seria curioso fazer um trabalho paralelo a esta investigação, no sentido de analisar e perceber as formas e modalidades que revestiram as assinaturas de centenas de contratos-programa (em todas as áreas) entre o poder central e as autarquias, cuja decisão parece ter subjacente um acentuado grau de discricionariedade. Sem pretender avançar com caminhos de investigação, haveria seguramente um vasto campo de análise, começando pelas justificações dadas pelos actores contemplados e pelas argumentações dos preteridos...

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

Como refere José Manuel Durão Barroso, «*a análise da decisão política (...) terá de recorrer à articulação do acto de decidir (...) com os específicos valores em jogo (necessidade, oportunidade, etc.)*»³⁶, sublinhando assim a fundamental dialéctica de normativismo/subjectivismo no processo de tomada de decisão política.

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

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

e) Hipóteses e objectivos teóricos, metodologia e amostra considerada

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

³⁶ BARROSO, J. Durão — "Decisão Política", in *Polis*, vol. 2, Lisboa, Verbo.

QUADRO 2 — Objectivos gerais

Objectivos gerais	Indicadores/categorias
- Estrutura do Estado	<ul style="list-style-type: none"> - Estrutura formal do Estado - Enquadramentos legislativos - Papel do Estado junto do poder local
- Papel do Estado na Democracia portuguesa	<ul style="list-style-type: none"> - Evolução histórica do Estado português - O Estado português e a democracia
- Caracterização das elites locais	<ul style="list-style-type: none"> - Aspectos de carácter pessoal - Aspectos sócio-profissionais - Representações políticas - Motivos da entrada na vida política
- Estrutura do sistema político local	<ul style="list-style-type: none"> - Estrutura formal do poder local - Enquadramentos legislativos
- Modelos de gestão autárquica	<ul style="list-style-type: none"> - Três tipos de modelos: Resposta a solicitações imediatas, rotina, inovação
- Mecanismos da acção do sistema político local	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidade de intervenção institucional - Redes de relações com outras instâncias: pertença a associações locais - Níveis de informalidade - Fontes de informação e consulta - Canais de apresentação de exigências e interesses
- Formas de legitimação do poder político local	<ul style="list-style-type: none"> - Partidarização - Pessoalização - Mediatização
- Relacionamento do poder autárquico com a sociedade local e com o poder central	<ul style="list-style-type: none"> - Tipos de articulações do poder autárquico com o poder central - Tipos de articulações do poder autárquico com outras organizações concelhias (grupos sócio-económicos ou outros) - Papel atribuído à iniciativa pública e privada (indicativo)

QUADRO 2 — (Continuação)

Objectivos gerais	Indicadores/categorias
Mediações e mecanismos que tornam possível o exercício do poder	- Grau de autonomia possível face ao poder central - Grau de autonomia possível face às outras organizações concelhias (grupos sócio-económicos ou outros) - Partilha da autoridade política - Grupos sociais "mais úteis" para o concelho - Grupos sociais mais influentes - Multiplicação das instâncias de decisão: demo-craticidade (ou não) das tomadas de decisão - Obstáculos à autonomia municipal
Estrutura organizacional dos órgãos autárquicos	- Análise das características da estrutura organizacional dos órgãos autárquicos

As opções metodológicas e técnicas consideradas encontram-se clarificadas no quadro seguinte.

QUADRO 3 — Metodologias de análise

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

Relativamente à amostra, foram inquiridas todas as Juntas de Freguesia dos municípios de Matosinhos e de Vila Nova de Gaia, assim como as respectivas Câmaras Municipais, enunciadas no quadro seguinte.

QUADRO 4 — Amostra empírica considerada

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

Análise e tratamento dos resultados da pesquisa empírica

a) *As Entrevistas informais de carácter exploratório*

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

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

b) *Os Inquéritos por questionário*

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

O inquérito foi administrado a todas as Juntas de Freguesia de Matosinhos e de Vila Nova de Gaia, assim como às respectivas Câmaras Municipais por via postal, com segundo envio após um mês do envio inicial, num total de 36 inquéritos.

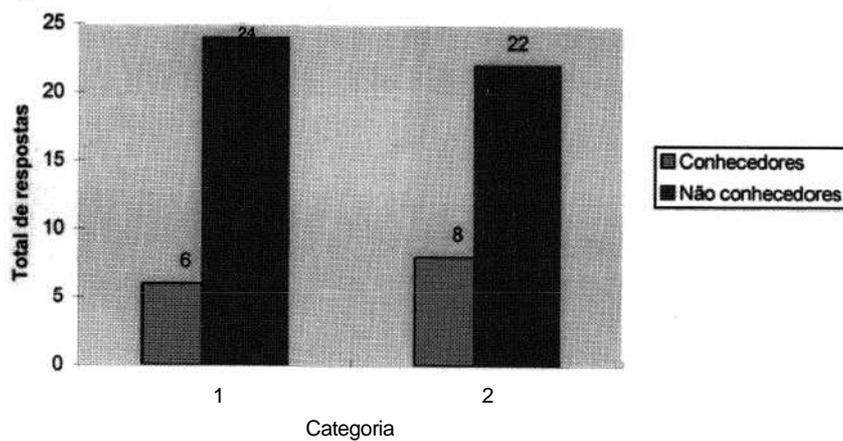
Destes inquiridos, recebemos 30 inquéritos devidamente preenchidos, correspondendo a uma percentagem de respostas de 83,3%, que é, em nosso entender, muito importante e significativa, sobretudo se tivermos em conta a "sensibilidade" das temáticas em estudo e as defesas possíveis às mesmas, que poderiam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

QUADRO 5 — índice de respostas ao inquérito por questionário

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

A grande maioria dos inquiridos (80%) considera que os seus municípios não conhecem as atribuições legais de uma autarquia e não sabem o que devem fazer os seus autarcas. Paralelamente, o conhecimento da legislação e das formas de eleição e representatividade do sistema eleitoral português são igualmente muito reduzidos, considerando os autarcas que apenas 26,7% das pessoas são conhecedoras destas questões.

GRÁFICO 1 — Conhecimento de atribuições (1) e da legislação (2) por parte dos municípios



Estas respostas indiciam, em nosso entender, e de acordo com o conteúdo de diversas afirmações ocorridas durante as entrevistas e que analisaremos mais adiante, uma deficiente participação dos cidadãos na vida política, mas indicia igualmente uma "culpa" dos políticos em determinados "fechamentos" face à sociedade e aos cidadãos ³⁷.

³⁷ Reproduzimos aqui duas ideias fundamentais expressas por um nosso entrevistado (Ent. 3).

Passando a questões de carácter mais específico da realidade da freguesia ou do concelho dos autarcas inquiridos, uma idêntica maioria (86,6%) faz ressaltar das transformações mais significativas ocorridas na sua área de jurisdição as que se relacionam com as infraestruturas básicas (água potável, saneamento, rede viária), ao passo que os equipamentos de nível médio e superior são referidos apenas pelos restantes 13,4% dos inquiridos.

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

QUADRO 6 — Principais transformações ocorridas nos últimos anos

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

A resolução dos problemas de carácter mais imediato e mais urgente, nomeadamente concretização de infraestruturas básicas indispensáveis, foi e parece continuar a ser um dos aspectos fundamentais da gestão autárquica. A questão afigura-se-nos mais complexa do que a perspectiva etápica de resolução dos problemas; não estaremos perante um modelo linear de gestão em fase de transição do modelo infraestrutural para o modelo desenvolvimentista. As infraestruturas requerem ciclicamente, como nos referiu um entrevistado ³⁸, trabalhos de manutenção e até de substituição que absorvem verbas avultadas. É o caso das canalizações de água potável deterioradas, das condutas de água potável sem pressão para o número crescente de utentes, as tubagens de águas pluviais assoreadas, entre outros.

Este aspecto está bem patente nos projectos dos autarcas. Se considerarmos que a principal resposta dada tem a ver com a dotação ou remodelação das redes de água potável e saneamento, apercebemo-nos de

³⁸ Ent. 2.

QUADRO 7 — Projecto mais importante que pretende realizar

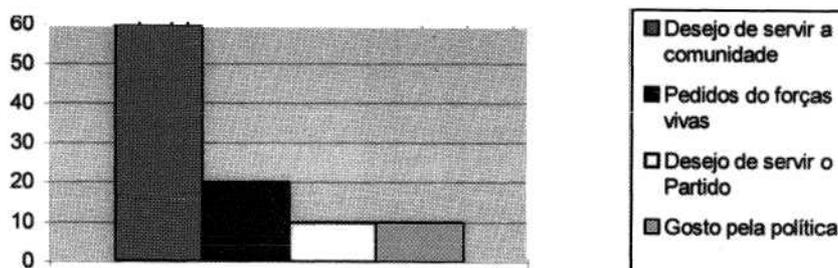
Saneamento e água potável	Equipamentos de lazer, desporto e cultura	Edifício-Sede	Habitação Social	Outros
13	8	5	3	1

quanto é algo ilusória a defesa da transição (por etapas) anteriormente referida³⁹.

Desviando a questão para os principais motivos de entrada na vida política, encontramos uma acentuada aplicação do "grau de localismo" evidenciado por Juan Mozzicafreddo⁴⁰. Assim, o desejo de servir a comunidade é a razão mais apontada (60%), enquanto que as motivações de realização pessoal ou partidária têm um valor residual.

Como sublinha Maria Manuela Mendes, «*deste modo, ao sacralizarem a "missão de serviço" de que foram incumbidos, os eleitos locais acabam por subvalorizar a hierarquia e a competição pelos lugares de poder, na medida em que consideram ilegítima toda e qualquer aspiração de ascensão social e política*»⁴¹.

GRÁFICO 2 — Motivos de entrada na vida política



³⁹ Note-se que um dos principais problemas referidos por um dos nossos entrevistados (Ent. 3) tem a ver com o sub-dimensionamento das infraestruturas básicas. O caso mais latente é a água potável: as condutas de água potável foram concebidas para determinado número de pessoas e de habitações. Esse número foi largamente ultrapassado nas zonas urbanas e peri-urbanas, gerando-se casos sucessivos de falta de água por falta de pressão, sobretudo nos apartamentos localizados a maior altura, devido à reduzida largura das condutas face ao número de utentes. Esta situação obriga a um novo — e avultado — investimento em obras aparentemente já executadas.

⁴⁰ MOZZICAFREDDO, Juan *et. ai.* — *Op. cit.*

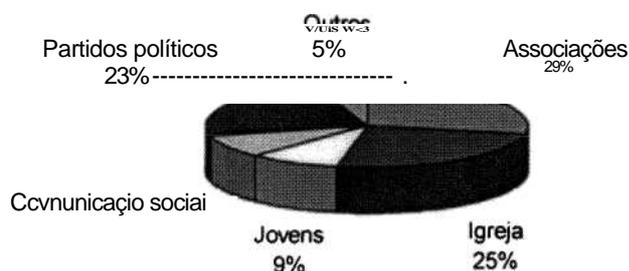
⁴¹ MENDES, Maria Manuela — *Op. cit.*, p. 188.

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

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

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

GRÁFICO 3 — Grupos sociais mais influentes



A influência das associações culturais, desportivas e recreativas poderá não ser grandemente "curiosa" do ponto de vista da investigação. Já o mesmo não se poderá dizer do segundo "grupo" hierarquizado — a Igreja —, sobretudo se atentarmos nas características urbanas dos dois con-

celhos. Apesar de tudo, parece importante notar um certo dualismo rural/urbano nas freguesias em causa que, em nosso entender, responderá em parte à "curiosidade". Nesta medida, a Igreja aparece como uma instituição capaz de reivindicar — e sobretudo de se fazer ouvir — junto do poder local, surgindo este, como veremos na análise das entrevistas, como "politicamente muito próximo" desta instituição. Aliás, o raciocínio tornar-se-á mais vincado se verificarmos que esta influência da Igreja não é exclusiva da religião católica, embora esta detenha alguma supremacia. Em geral, as religiões são "tidas em boa conta" e até são tornadas parceiras de diálogo no que respeita aos interesses da comunidade e aos próprios interesses da congregação ou da religião em causa.

Aparentemente, esta hierarquização deixa os partidos políticos em terceiro lugar de importância, com apenas 23% da valoração relativa. No entanto, será importante sublinhar que a diferença face à Igreja é muito reduzida e que, como veremos mais à frente, haverá uma significativa estratégia de "defesa" nas referências feitas ao partido — numa perspectiva de desvalorizar a sua importância efectiva —, aspecto que foi bastante mais claro durante as entrevistas. Será apenas uma questão de linguagem ou uma questão de colocar de forma conveniente às questões: não será "o" partido um grupo muito influente, se comparado com outros; mas é por conhecimentos partidários que as influências têm mais acinte: é, por exemplo, o dirigente da associação que é colega ou camarada de partido, ou que, sendo de outro partido, utiliza os conhecimentos para colocar as questões. O problema, do ponto de vista teórico, não será somente a utilização da via partidária para colocar as questões. O problema sobressai a partir do momento em que a via partidária (ou dos conhecimentos político-partidários) é melhor correspondida ou melhor sucedida do que a maior parte das outras vias, como os nossos interlocutores reconhecem que efectivamente acontece. No entanto, deixamos estas questões para um melhor aprofundamento durante o tratamento das entrevistas.

Um aspecto que igualmente gostaríamos de sublinhar é a relativa pouca importância atribuída aos "grupos económicos e empresários". No entanto, pensamos interpretar correctamente as motivações desta desvalorização, entendendo-a como mecanismo de auto-defesa — e até de propósito alheamento — face a um importante campo de dúvidas e de desconfianças suscitadas por alguns casos de ilegalidades ou mesmo de corrupção. Não sendo, dizêmo-lo em defesa da grande maioria dos autarcas, uma situação geral, nem disso se aproximando, levanta o grande medo

de qualquer aproximação poder ser entendida como um relacionamento mais incestuoso, "carimbando" definitivamente as pessoas em causa. Este alheamento não é, pois, unicamente expresso no próprio inquérito. Foi bem claro nas entrevistas e faz parte do quotidiano da maioria dos autarcas. Como nos disse um dos entrevistados ⁴², «qualquer dúvida pode tornar-se um carimbo para o resto da vida», de nada adiantando posteriormente «provar-se que é uma atoarda e até provocar penalizações aos eventuais caluniadores: a suspeita torna-se numa verdade irrefutável e até numa verdade generalizável a todos os outros».

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

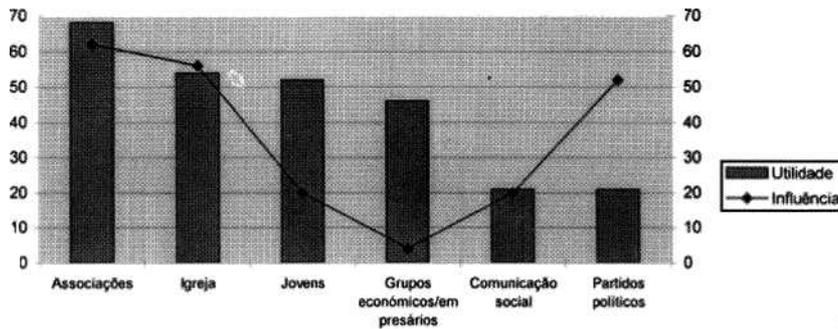


Surge-nos, pela análise do gráfico 4, uma aparente contradição a um dos aspectos referidos a propósito do gráfico 3 e que dizia respeito aos "preconceitos" quanto aos grupos económicos/empresários. No gráfico 4, essa categoria surge, não apenas citada, como ainda detendo um valor bastante acentuado (17%). Não haverá, de facto, qualquer contradição. No que se refere à utilidade dos grupos económicos/empresários os "preconceitos" serão muito menores, porque eles aparecem, no imaginário do inquirido e no imaginário colectivo, como tendo um fundamental papel num dos aspectos mais decisivos da vida das pessoas: o emprego.

⁴² Entrevistado 2.

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

GRÁFICO 5 — Utilidade/influência dos grupos sociais

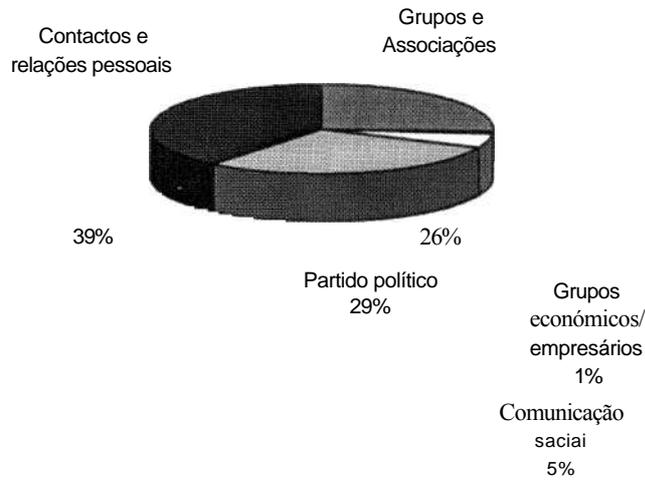


Estas disparidades encontram a sua justificação, do nosso ponto de vista, pelas lógicas distintas que lhes estão subjacentes. A utilidade respeita à capacidade de exercício de uma acção proveitosa ou importante para o bem da comunidade. Já no que respeita à influência, aquilo que lhe subjaz é a capacidade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

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

Atentemos, para uma análise fundamental nesta linha de raciocínio, aos apoios que os eleitos inquiridos declaram serem os mais importantes. Os contactos e as relações pessoais são efectivamente os apoios mais relevantes dos eleitos locais. Promovendo uma rede de amizades e de conhecimentos mais ou menos vasta, o eleito local forma uma estrutura de apoio e de suporte à sua actividade política e ao próprio partido que o enquadra. Esses apoios resultarão de uma forma pessoalizada e directa de abordar os problemas e de negociar soluções directamente com as populações para esses mesmos problemas.

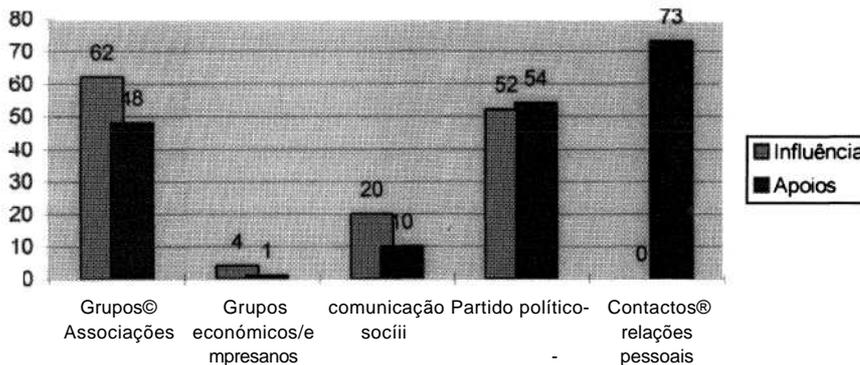
GRÁFICO 6 — Principais apoios na actividade política



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

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

GRÁFICO 7 — Influência/apoios na actividade política



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

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

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

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

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

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

GRÁFICO 8 — Razões que mais contribuíram para a eleição



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

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

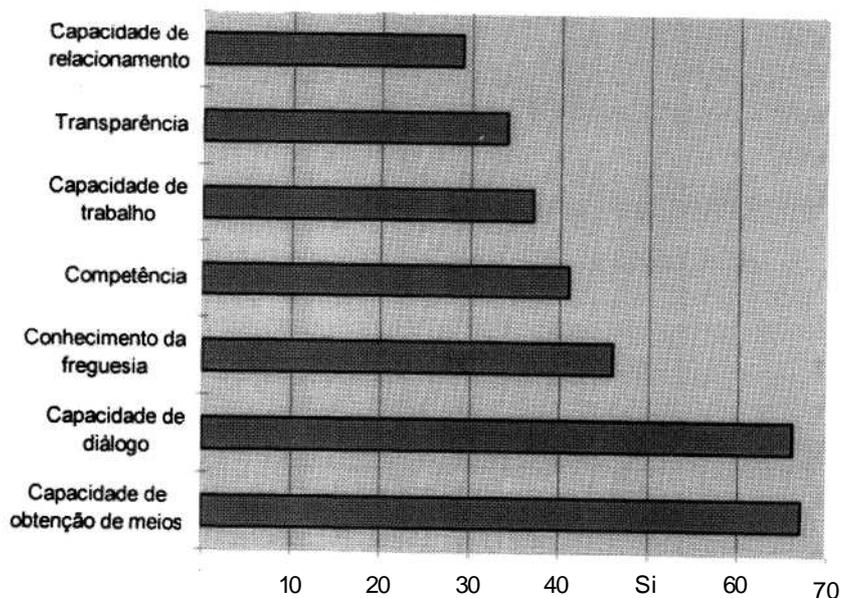
Esta longevidade da vida política dos eleitos locais resultará da existência de estruturas e de configurações que facilitam a manutenção/reprodução no poder, dificultando o acesso às suas instâncias. Veremos mais adiante em que medida é que isto se vislumbra em termos de número de mandatos já realizados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

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

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

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

GRÁFICO 9 — Principais qualidades que um eleito local deve possuir



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

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

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

O sucesso da actividade autárquica — ao nível da freguesia — passará fundamentalmente pela capacidade de relacionamento — com pressão

ou não — com os órgãos autárquicos hierarquicamente superiores. Dessa capacidade de relacionamento dependerá substantivamente a qualidade e a quantidade de obra realizada. É que, por razões de atrofia financeira ou de recursos técnicos, a capacidade de realizar obras e de promover iniciativas depende directamente dos apoios fornecidos e, fundamentalmente, da capacidade de negociar e de reivindicar esses mesmos apoios.

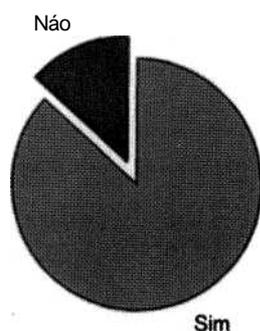
Se as demais categorias têm que ver com qualidades do desempenho das funções efectivas ou com virtudes pessoais, esta categoria de "capacidade de obtenção de meios" revela uma fundamental "zona de sombra" sobre o campo institucional formal.

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

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

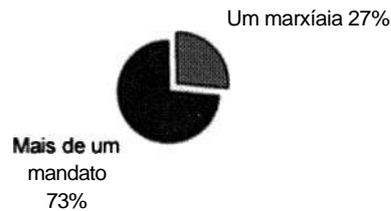
Nesta linha de análise, importará introduzir três aspectos fundamentais. Em primeiro lugar, 86,6% dos nossos inquiridos afirmaram que tinham já, antes de serem autarcas, um envolvimento em organizações não-partidárias, sobretudo em associações locais e na paróquia.

GRÁFICO 10 — **Tinha já algum envolvimento em organizações não partidárias antes de se candidatar?**



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

GRÁFICO 11 — Número de mandatos cumpridos



Estes valores poderão, no nosso ponto de vista, indiciar uma certa tendência para a reprodução dos mandatos consecutivos por parte dos eleitos locais. Se, nos valores considerados, ponderarmos as possibilidades de perder eleições e as possibilidades do partido escolher outro candidato, os números serão ainda mais significativos. Igualmente significativo (e até correlativo dos enfoques anteriores) é a predisposição para uma recandidatura a um novo mandato.

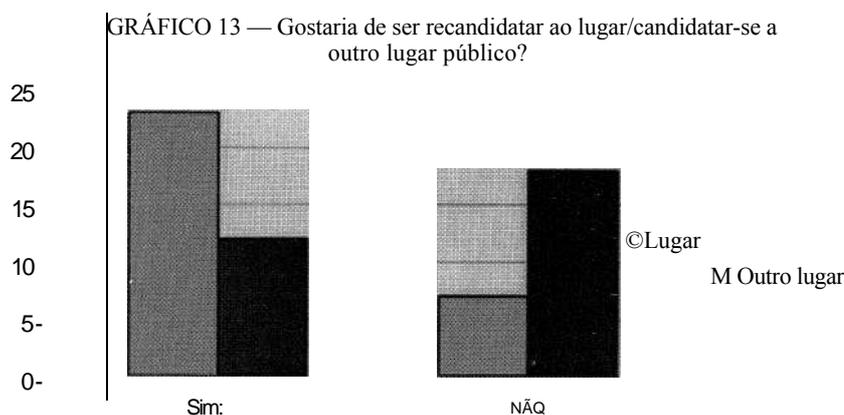
GRÁFICO 12 — Gostaria de se recandidatar a um novo mandato?



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

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

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



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

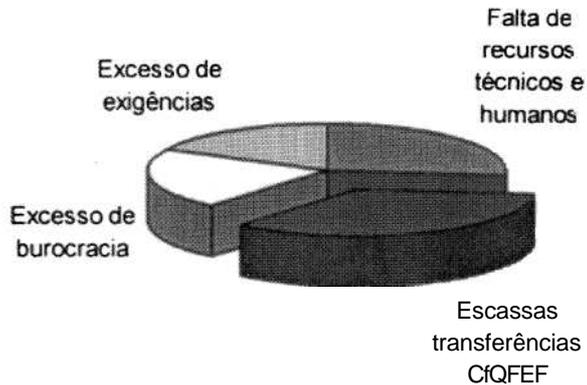
O tipo e o grau de dificuldades sentidas no exercício dos cargos políticos locais são alguns dos principais entraves ao superior grau de executabilidade dos objectivos autárquicos, nomeadamente dos objectivos das Juntas de Freguesia.

No entanto, essas dificuldades são igualmente um incentivo importante ao funcionamento de formas "paralelas" de obtenção de meios e de

"redes paralelas de influência" com vista ao aumento da capacidade de intervenção dos eleitos políticos locais (a partir dos meios conseguidos).

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

GRÁFICO 14 — Principais obstáculos aos eleitos locais



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

Idênticos processos estão presentes no respeitante aos recursos técnicos e humanos. Muitos dos projectos e iniciativas locais — ao nível das Juntas de Freguesia — passam pela intervenção do órgão hierarquicamente superior na execução técnica (engenharia, arquitectura, até mesmo assistência social) que, de outra forma, não seriam possíveis. Mesmo algumas das "pequenas obras" das Juntas de Freguesia necessitam, pelo menos, do apoio técnico (alinhamentos, topografia, etc.) dos técnicos que só a Câmara Municipal dispõe. Ora, como os recursos (técnicos) são escassos face às necessidades existentes, a rapidez dos processos resulta, muitas vezes, das "pequenas lembranças", da presença ou dos telefonemas constantes, ou até dos berros e das ameaças de denúncia.

Assim, os dois grandes obstáculos ao exercício da actividade dos eleitos locais resultam nas duas grandes áreas de dependência face à

Câmara Municipal, ao mesmo tempo que implicam o directo envolvimento na negociação e na "influência discreta" (encobertas pelas formalidades institucionais) por parte dos eleitos locais dependentes.

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

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

Além do mais, o processo, algumas vezes referido nas entrevistas, de oferecer umas "pequenas lembranças" a alguns técnicos não pode resultar do dinheiro do próprio eleito local, mas também não pode fazer parte da contabilidade autárquica, pelo que se torna um processo mais complicado.

Como nos referiu um entrevistado ⁴³, «o dinheiro, nós lá nos vamos entendendo; o pior problema é com os processos que entram nos gabinetes dos técnicos e nunca mais de lá saem, porque eles perdem o tempo a tratar de trabalhos particulares».

GRÁFICO 15 — Aspectos que permitiriam melhorar os resultados do exercício do Poder Local



⁴³ Entrevista 4.

Estes dados assumem, em nosso entender, a muito escassa existência de apoios técnicos aos autarcas, nomeadamente aos autarcas de freguesia. Estamos persuadidos que a resposta teria sido absolutamente diversa se fosse dada, maioritariamente, por autarcas de Câmaras municipais, cuja estrutura técnica e de assessorias é muito mais forte, muitas vezes até "pesada" ⁴⁴.

Ao mesmo tempo, as verbas são igualmente citadas, não só naquilo que respeita às verbas transferidas pelo Fundo de Equilíbrio Financeiro, portanto às verbas vindas de entidades externas (Estado), como naquilo que diz respeito à possibilidade de serem criadas e aumentadas as receitas próprias das quais os autarcas possam dispor.

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

Mudando de enfoque de análise, será importante referir que, ao serem questionados sobre as principais carências que sentem existirem nas suas freguesias, os nossos inquiridos mantêm preocupações infraestruturais e de respostas às necessidades básicas. Este facto parece, no nosso ponto de vista, revestir-se de enorme importância, na medida em que choca, de forma acentuada, com a noção mais ou menos afirmada por todos os estudos, segundo o qual, neste momento histórico do poder local português, as questões que mais se colocam são questões de desenvolvimento, sucedâneas das questões infraestruturais que caracterizaram uma primeira fase do poder local pós-25 de Abril ⁴⁵.

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

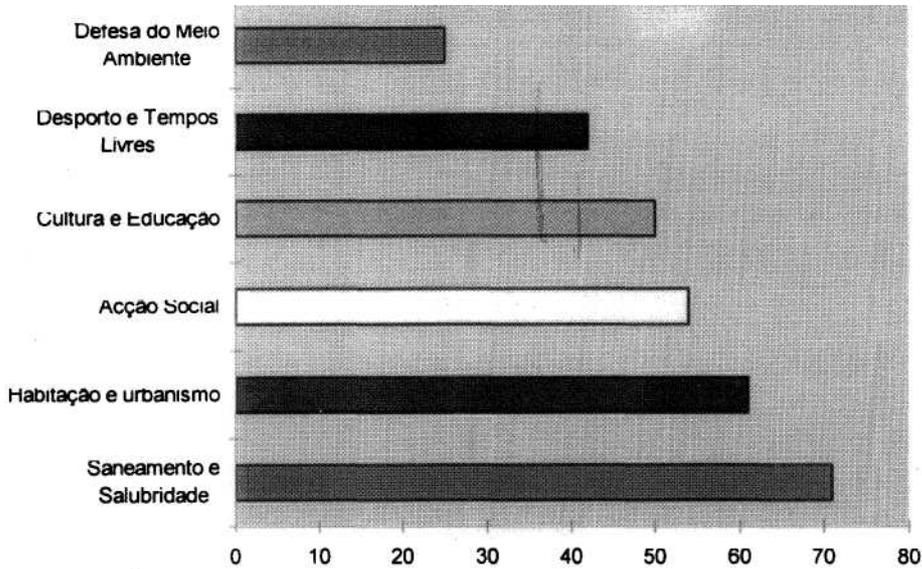
⁴⁴ Expressão reproduzida de uma entrevista (Entrevista 9).

⁴⁵ Cf. MOZZICAFREDDO, Juan *et. ai* — *Op. cit.*

A Influência Discreta e as estratégias relacionais no campo político local

Como podemos observar pelo gráfico anterior, as áreas de interven-

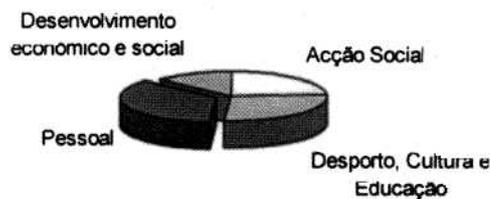
GRÁFICO 16 — Principais carências da freguesia/município



ção que poderíamos relacionar mais directamente com as questões do desenvolvimento são aquelas que aparecem como preocupações inferiores, enquanto as áreas do saneamento, salubridade e habitação aparecem como preocupações ou carências fundamentais.

Apesar de todos estes anos seguintes ao 25 de Abril, em que as preocupações foram tendencialmente preocupações infraestruturais e de satisfação das necessidades básicas das pessoas, hoje em dia, havendo outras e novas preocupações (meio ambiente, cultura, entre outras), não deixam de ser as áreas das infraestruturas e das necessidades básicas a terem maior importância e maior índice de carências e de vontade de resposta a essas mesmas carências, mesmo nas freguesias e nos municípios mais urbanos, como aqueles que estudámos.

GRÁFICO 17 — Principais gastos orçamentais



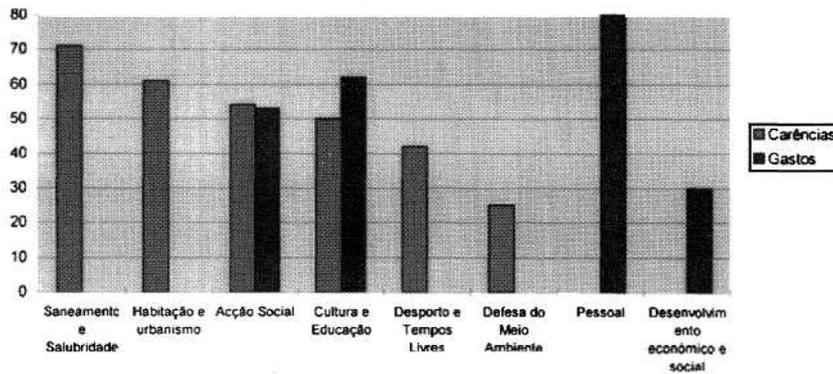
Se tivermos em conta, paralelamente, os gastos orçamentais declarados pelos inquiridos, verificamos que pouco correspondem às reais necessidades previamente declaradas. Assim, grande parte do Orçamento é atribuído a despesas com Pessoal ⁴⁶, seguido por áreas mais ligadas às carências ou necessidades sociais (educação, desporto, acção social). Este facto, aparentemente contraditório, deve ser interpretado pela análise de dois aspectos distintos. Em primeiro lugar, uma das importantes áreas de intervenção das autarquias locais, nomeadamente das Juntas de Freguesia, é a limpeza e os serviços gerais. Estas actividades não envolvem pessoal especializado, embora necessitem de um volume de trabalhadores acentuado e de um quadro de pessoal que absorve importantes verbas.

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

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

⁴⁶ Importará sublinhar que, segundo as regras orçamentais das autarquias locais, as despesas com Pessoal não podem exceder os 50% do valor total do Orçamento.

GRÁFICO 18 — Carências/gastos declarados pelos inquiridos



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

48

resses⁴⁷, quer até por mecanismos de concessão de algumas benesses

Não existindo mecanismos materiais para intervir nas principais carências, não existindo recursos técnicos para os mesmos efeitos, os eleitos locais acabam por se verem condicionados a usar as formas disponíveis, nomeadamente a pressão política e o conhecimento partidário. É sintomático que uma das principais referências seja partidária. Como nos disse um dos nossos entrevistados, «*acabo por resolver mais problemas nas reuniões da Comissão Política*⁴⁹ *do que nas idas à Câmara*»⁵⁰.

⁴⁷ Um dos nossos entrevistados (entrevista 6) foi frontal: «O que me vale é que o Engenheiro X é o chefe de divisão e mora na freguesia, senão estava perdido no meio daquela máquina de interesses».

⁴⁸ O envio de uma lembrança no Natal, que reveste formas que não conseguimos esclarecer totalmente, convites "pessoais" para esta ou aquela iniciativa (numa espécie de estratégia de "charme"), até mesmo referências elogiosas numa entrevista num jornal local, entre outras.

⁴⁹ Estrutura concelhia partidária, na qual têm assento por inerência todos os presidentes de Junta de Freguesia e todos os Vereadores e Presidente da Câmara e da Assembleia Municipal.

⁵⁰ Entrevista 4.

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

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

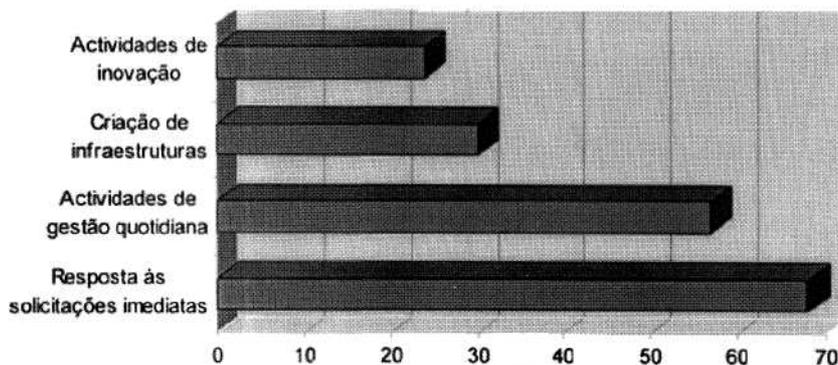
A partidarização é, pois, um fenómeno claramente equidistante e correlativo da pessoalização no exercício da actividade política local.

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

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

Simultaneamente, diríamos complementarmente, esta forma de actuação articula-se com um tipo de actividades de gestão quotidiana, funda-

GRÁFICO 19 — Formas de actuação privilegiadas



mentalmente vocacionadas para uma ligação muito próxima aos cidadãos e à comunidade local, satisfazendo as suas necessidades mais prementes e os seus problemas de âmbito mais restrito.

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

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

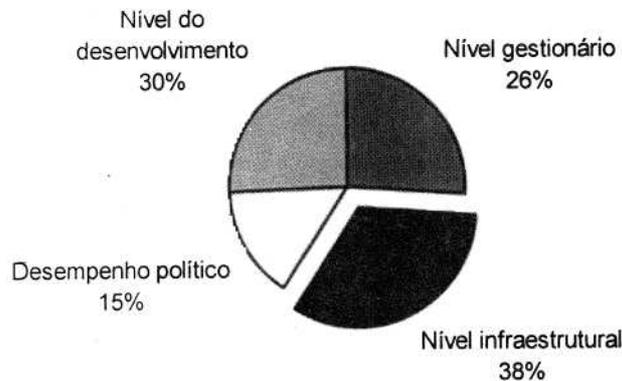
Esta estreita relação não se verifica somente pela resolução dos problemas mais ou menos pontuais que vão surgindo. Paralelamente a esta "intimidade", provavelmente até resultante desta "intimidade", gera-se uma consideração do respectivo eleito local como o portador por excelência das necessidades ou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

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

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

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

GRÁFICO 20 — Níveis de actuação privilegiados



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

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

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

Em segundo lugar, houve uma apropriação linguística do trabalho que está em causa, alterando o conteúdo substantivo da palavra "desenvolvimento". Assim, parece-nos que o raciocínio é claro: encontrando-se a resolver problemas importantes para a vida das pessoas, estão automaticamente a contribuir para o "desenvolvimento" da localidade. É ideologicamente mais apropriável este termo do que o vocábulo "gestonário" que acarreta, em nosso entender, uma certa conotação negativa e relacionada com formas indesejáveis de uma certa "tecnocracia".

O desempenho político fica, apesar de tudo, ainda mais desvalorizado do que o nível gestonário. Tal facto verifica-se, em nosso entender, pela acentuação do vector "pouco político" e mais de "serviço comunitário" ou

de "ligação à localidade" que os eleitos locais tendem a interiorizar e a fazer passar — com maior ou menor carga ideológica — para a opinião geral como aspecto constitutivo da sua própria imagem.

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

Para testar o que vimos dizendo, importará ter em conta as respostas dos nossos inquiridos quando se trata de enquadrar as formas que privilegiam na negociação e mediação face a determinados problemas colectivos — ou que envolvem mais do que uma pessoa. O sentido da resposta dificilmente poderia ser mais claro.

QUADRO 8 — Formas de negociação/mediação

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

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

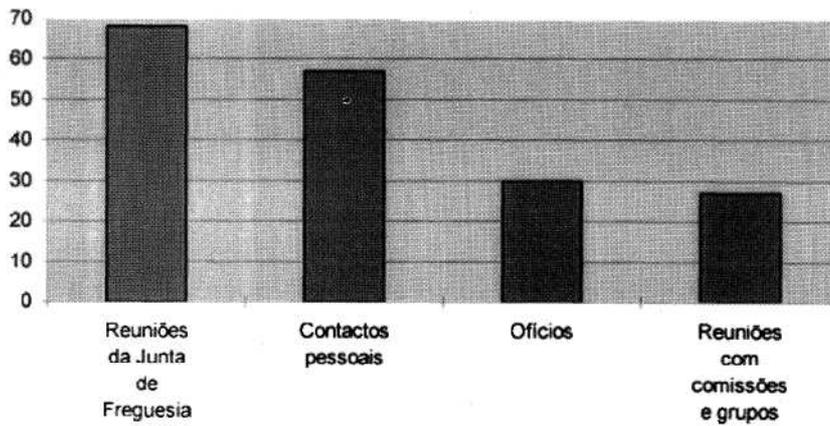
Efectivamente, estamos crenes que o próprio "alargamento da questão a todos os interessados" é uma parte ou um aspecto particular da própria "negociação directa e pessoal" e não uma opção isolada.

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

As próprias reuniões de Junta de Freguesia, com a presença dos cidadãos, adquire um cunho pessoal, de "intimidade", na relação que se esta-

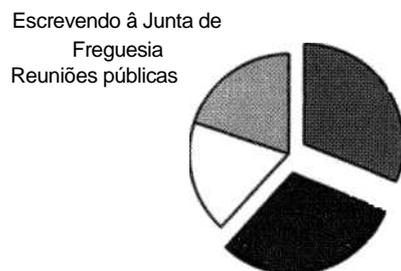
belece para a resolução dos problemas. São espaços semi-públicos, onde se podem gerar, inclusivamente, mecanismos de confiança recíproca e de legitimação política (pessoal), desde logo pela capacidade manifestada de resolver os problemas ou pela abertura no sentido de encontrar uma solução.

GRÁFICO 21 — Fontes de informação e consulta



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

GRÁFICO 22 — Canais de apresentação de problemas



Colocando as
questões à Junta de

Freguesia

contactos
directos/audiências

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

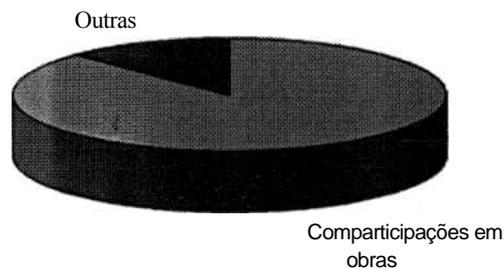
idêntica ponderação a categoria "colocando as questões à Junta de Freguesia" e a categoria "contactos directos/audiências".

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

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

Para além do mais, não é permitido às autarquias locais de freguesia recorrerem a empréstimos, uma vez que a lei não lhes configura capacidade de endividamento⁵¹. Desta forma, é compreensível que, quer os contratos-programa, quer os fundos comunitários, não sejam referidos como significativos, uma vez que pressupõem a existência de uma parcela ou percentagem que deve ser avançada pela entidade promotora, o que dificilmente pode acontecer. E já nem nos referimos com substancial aprofundamento ao facto de mais de 90% dos nossos inquiridos terem declarado não disporem de assessorias no seu desempenho...

GRÁFICO 23 — Fontes de recursos "paralelos"



⁵¹ Já posteriormente à realização do estudo foi aprovada pela Assembleia da República a Lei 23/97, de 2 de Julho, relativa às atribuições e competências das freguesias que, no art. 11.º, altera este aspecto particular, ao permitir às freguesias o acesso ao crédito.

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

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

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

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

Exercem maioritariamente profissões com vínculo à função pública, o que parece ser relevante. Haverá uma maior propensão dos trabalhadores da função pública para intervirem na política — nomeadamente a nível local —, talvez porque exista muito menor possibilidade de serem prejudicados pessoal e profissionalmente pelas regalias que a lei confere e que, provavelmente, serão de pouco pacífico cumprimento na maioria das empresas privadas⁵².

⁵² Refira-se que a Lei 29/87, de 30 de Junho, relativa ao Estatuto dos Eleitos Locais, conferia, no art. 2.º, e antes de ser alterada pela Lei 11/96, relativa ao regime de permanência a tempo inteiro, a possibilidade do Presidente da Junta dispor de 32 horas mensais para tratar de assuntos da sua autarquia, sem qualquer prejuízo no local de trabalho. Parece-nos que existe algumas possibilidades de se gerarem resistências a este tipo de regalias em algumas empresas privadas, o que não acontecerá em tal medida na função pública. No entanto, sublinhamos que estamos no campo das hipóteses sugeridas por algumas referências (não tratadas) feitas em algumas entrevistas.

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

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

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

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

c) *As Entrevistas centradas semi-directivas*

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

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

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

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

Realizámos dez entrevistas ⁵³, cujo guião foi o mais abrangente possível, estabelecendo apenas delimitações temáticas, ainda assim muito gerais. Não pretendemos encontrar aspectos de constrangimento a partir da temática, deixando o maior campo possível de resposta aos entrevistados e utilizando apenas a estratégia de colocar as questões e de interromper e repisar aspectos menos clarificados quando tal fosse entendido conveniente.

Seguramente por tal facto, as entrevistas foram muito longas ⁵⁴ e o seu tratamento teve de ser repensado em função da informação recolhida. No entanto, tendo já elaborado uma prévia categorização dos dados a partir do corpo teórico-conceptual e dos próprios inquéritos efectuados, a tarefa tomou-se mais encaminhada, embora reconheçamos que alguma informação ficou — como provavelmente acabará sempre por ficar — um pouco à margem do trabalho de tratamento da informação.

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

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

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

Assim, desde logo, sublinha-se um certo descontentamento pelo modo de funcionamento do poder local: *«Aquilo que mais me chateia são*

⁵³ Os entrevistados são mantidos no anonimato por razões óbvias; para enquadrar as suas afirmações, atribuímos um código a cada entrevista. Só assim teríamos plena confiança no anonimato exigível num estudo deste tipo.

⁵⁴ Todas elas ultrapassaram as duas horas e trinta minutos.

*os amiguismos; para mais, esses amiguismos têm quase sempre um contorno partidário, o que me penaliza claramente»*⁵⁵. Ou seja, na medida em que muito do apoio camarário passa pela forma dos subsídios ou das participações já referidas anteriormente, facilmente sucede, como vimos, que as cumplicidades e as "influências discretas" decidem muitos dos processos e criam os critérios onde (propositadamente ou não) eles não existiam.

Aliás, um dos critérios existentes e que maior importância parece adquirir é o critério partidário. Como nos refere o mesmo entrevistado, *«se o partido é o mesmo, até nos corredores se fazem os despachos e se cobrem os maiores buracos financeiros. Se o partido não é o mesmo, lá vêm as histórias dos cabimentos orçamentais. Isso é bem visível na discussão do Relatório e das Contas de exercício»*⁵⁶.

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

Nesta linha, poderíamos mesmo afirmar que existe um constante temor aos agentes políticos mais notáveis. No entanto, esse temor não é apenas público, ou seja, não actua apenas (ou sequer sobretudo) junto das populações, junto dos cidadãos. Este temor tem uma especial importância na balança de forças intra-partidária: *«se eu não for apoiado pela Câmara, também não contam com o meu apoio na próxima candidatura. Haverá mais candidatos e eu ainda valho alguns votos na Comissão Política»*⁵⁷. Quer dizer: a legitimação dos notáveis tem uma dupla origem. Em primeiro lugar, uma origem mais pública e de exercício estritamente político. Em segundo lugar, uma origem mais interna ao partido e de cariz mais reprodutor das estruturas e das pessoas.

⁵⁵ Entrevista 2.

⁵⁶ Entrevista 2.

⁵⁷ Entrevista 3.

Na prática, fazendo parte de um órgão hierarquicamente superior, a manutenção do executivo autárquico municipal depende dos votos dos munícipes, obviamente, mas depende, antes disso, da escolha que o partido efectuar. E é aí que as Secções locais (estruturas locais dos partidos ao nível de freguesia) se fazem ouvir, sendo igualmente aí que as suas principais figuras — notáveis, Presidentes de Junta de Freguesia, membros da Assembleia, entre outros — têm um poder decisório fundamental, pelo seu próprio voto e pela capacidade de "arrastamento" de pessoas ou de grupos da Secção local do partido. *«É no interior do partido que se decidem muitas coisas. Claro que eu não posso dar o meu apoio a quem não me ajuda. Primeiro, levanto as questões e os problemas; se não resultar, sabem que não contam comigo»*⁵⁸.

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

«Vá ver as obras que se estão a fazer na freguesia de X»⁵⁹. Quanto não lhe valeu entrar para o Secretariado da Comissão Política»⁶⁰ ou ainda «eles aproveitam todas as oportunidades para cacicar; os outros ficam a ver navios. Mas se pensam que me calo, estão enganados»⁶¹, são afirmações que mostram um clima de tensão (permanente) dentro da esfera político-partidária, assim como nos permitem perceber alguns "jogos de poder" ou "jogos de manutenção de poder" entre os seus actores, mesmo os aparentemente mais frágeis.

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

⁵⁸ Entrevista 5.

⁵⁹ Não identificamos a freguesia para não trair o anonimato dos entrevistados.

⁶⁰ Entrevista 5.

⁶¹ Entrevista 3.

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

A dependência financeira tanto gera como se confronta com as dependências políticas (ou político-partidárias). Um modelo de gestão de resposta às solicitações imediatas e de resolução de problemas pontuais é sempre um modelo de gestão instável financeiramente (e até politicamente), porque dependente das próprias exigências e não tanto das rubricas orçamentais. Aliás, «*o Orçamento nas freguesias é uma formalidade; importa que seja o mais geral possível para dar margem de manobra. Cabimentar obras específicas é um tremendo erro político*»⁶².

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

A informalidade, por sua vez, tanto se verifica nos relacionamentos entre os órgãos políticos e os cidadãos, como se verifica entre os graus institucionais políticos. «*Olhe, se estivesse à espera das formalidades para resolver os problemas, não fazia outra coisa; telefone ou passo por lá, falo directamente com o Presidente e entendo-me com ele. Eu não fui eleito para lidar com os técnicos, que só sabem empatar as coisas*»⁶³.

As próprias reuniões de partido ou as visitas a associações — sessões solenes, actividades culturais ou desportivas — são momentos de colocação dos problemas e da sua eventual resolução. «*Ainda outro dia o Presidente, antes de começar a reunião da Comissão Política, prometeu atribuir-me trezentos contos para uma iniciativa. Depois só tive de mandar o ofício a formalizar a coisa*»⁶⁴.

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

⁶² Entrevista 4.

⁶³ Entrevista 3.

⁶⁴ Entrevista 5.

discretas" paralelas ao sistema formal, elas são perfeitamente bem articuláveis.

Ao mesmo tempo, paralelamente à pessoalização e à partidarização, a cada vez mais importante — mesmo ao nível local — mediatização da vida política, ao invés de criar regras e reforçar estruturas, abre importantes brechas por onde passam as efabulações e as dissimulações do sistema político, ao mesmo tempo que aí se estrutura uma importante área de intervenção — ou de reforço de intervenção — na vida política local. Parece-mos sintomática a seguinte afirmação: *«este ano (1996 ⁶⁵) ainda não tive necessidade de dar nenhuma entrevista. Por duas vezes, bastou-me dizer "a alguém " que ia partir a louça; não sei como se soube, mas a verdade é que passados três ou quatro dias eu tinha os problemas resolvidos... Se eu não abrisse os olhos, eles comiam-me com cebolada!...»⁶⁶.*

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

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

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

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

⁶⁵ Acrescentado nosso.

⁶⁶ Entrevista 5.

É por estes vectores de alguma conflitualidade, de alguma tensão de poderes, mas igualmente de alguma cumplicidade e de algum jogo de capitais de influência e de recursos que se estrutura a face menos visível dos fenómenos políticos, a maior parte das vezes delimitados por contornos de dissimulação, de misticismo e de efabulação, tornados realidade pela intervenção dos mecanismos formais e institucionais, sem dúvida mais visíveis para o olhar comum, mas muito menos concretos para a investigação concreta sobre o campo político.

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

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

Paralelamente e de forma algo lateral aos próprios objectivos da investigação, as entrevistas permitiram-nos discernir um aspecto não muito evidenciado na construção das nossas hipóteses de trabalho e no seu enquadramento teórico, que se relaciona com a tendente existência de uma segunda estrutura formal paralela à estrutura já anteriormente existente. Trata-se aqui de discernir um fenómeno característico das Câmaras Municipais mais importantes — e mais complexas organizacionalmente — que nada tem que ver com a informalização dos procedimentos, mas, pelo contrário, que se afirma pela duplicação de estruturas correlativas e semelhantes.

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

Esta duplicação da estrutura organizacional do órgão autárquico resulta na criação de um nível de pessoal de *staff*, composto por assessores tributários de grande confiança política, paralelo ao nível previamente existente de pessoal "de linha". Os assessores encontram-se única e directamente dependentes do Presidente (quando muito, também dos vereadores); o pessoal "de linha" subordina-se directamente aos assessores.

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

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

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

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

O poder local português resulta, assim, muito mais de mecanismos estreitos de dependências face ao poder central, ao mesmo tempo que age num enquadramento de práticas pontuais de desconcentração — com a criação de extensões regionais com poderes delegados a partir do centro de decisão, em vez de resultar de uma participação efectiva na estrutura do poder político nacional.

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

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

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

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

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

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

Aliás, a principal característica constitutiva do papel e da estrutura destas elites é a sua capacidade de estabelecerem um conjunto mais ou menos alargado de redes de relações e de conhecimentos que lhes permitem assumir um importante protagonismo local e, ao mesmo tempo, promoverem uma forma de relacionamento muito directo e pessoal com as pessoas, quer resolvendo problemas mais ou menos particulares, quer salvaguardando os interesses colectivos que se denotam como politicamente relevantes.

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

Este facto confere aos actores políticos locais um tipo de lógica de acção prioritariamente gestionária e de resposta às carências sobretudo infraestruturais. Este modelo é ainda mais vincado no que respeita às Juntas de Freguesia: a grande disparidade entre as principais carências sentidas, por um lado, e as disponibilidades orçamentais de que dispõe, por outro, verificada na pesquisa empírica, evidenciam uma impossibilidade de responder directamente às carências existentes, cuja resolução compete a níveis superiores do poder, mas evidenciam igualmente um papel diferente ou alternativo junto das populações. À incapacidade de responder às carências estruturais das populações, os eleitos locais de freguesia optam por um conjunto articulado de alternativas que se complementam: desde logo, promovem mecanismos privilegiados — por via pessoal e/ou partidária — de pressão para a resolução dos problemas junto das instâncias superiores, nomeadamente das Câmaras Municipais; por outro lado, desenvolvem um relacionamento muito próximo e pessoal com os cidadãos, tornando-se seus representantes na defesa de interesses e tornando-se igualmente seus interlocutores na análise e na resolução dos problemas que surgem; finalmente, passam a basear muita da sua actividade autárquica na resolução dos problemas pontuais dos cidadãos e/ou da comunidade em geral, o que contribui para um acréscimo importante de visibilidade (pública) política.

A capacidade de intervenção institucional passa a ser, então, mais débil do que a estrutura de conhecimentos e de relações locais. Cremos que, provavelmente, a capacidade de intervenção institucional ganhará

novo peso com a própria importância e visibilidade locais adquiridas pelos eleitos e com o correspondente reforço da estrutura de conhecimentos e de relações locais... Desde logo, porque isto possibilita um acréscimo de "poder delegado" ⁶⁷ na negociação relacional.

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

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

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

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

A mediatização, por sua vez, sendo actualmente a menos decisiva das áreas de influência, adquire uma importância sobretudo instrumental, com o objectivo de condicionar e de influenciar, pela pressão pública, as decisões dos actores políticos locais (camarários). Reproduzindo uma expressão curiosa de uma entrevista, «*é uma faca apontada aos visados*» ⁶⁸.

4. Afinal, os mecanismos de actuação e de estratégia ao nível local do poder político enquadram-se em fundamentais modos e dinâmicas de

⁶⁷ Poder que resulta da grande rede de relações ou das influências locais.

⁶⁸ Entrevista 6.

mediação e de "articulação" com níveis de influência e de relacionamento informal entre as instâncias do poder local (freguesia e município).

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

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

O objectivo fundamental passa, desta forma, por uma estratégia de condicionar opções — através de uma importante rede de relações e de influências (discretas) — e de, pelas cumplicidades (partidárias ou não) que se vão estabelecendo, influenciar o processo e os conteúdos das decisões políticas.

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

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

É, pois, um conjunto de mecanismos razoavelmente alheios aos próprios mecanismos formais e institucionais que encobrem a lógica interna do sistema. Pode não existir uma grande capacidade de decisão ou de actuação, o que até nem gera "revoluções" significativas contra o sistema; aquilo que, no entanto, não pode acontecer é que as decisões sejam tomadas à margem dos interessados, sobretudo porque as lealdades — nomeadamente as lealdades partidárias — passam pelo estreitamento desse tipo de canais, através de estratégias subtis e informais de actuação (relacional). «*Se na Assembleia eles são os senhores vereadores, no partido eles são os amigos, trato-os por "tu" e, quando é preciso, digo-lhes o que tenho a dizer...*»⁶⁹.

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

⁶⁹ Entrevista 5.

BIBLIOGRAFIA

Livros

- AAVV — *Autarquias Locais e Desenvolvimento*, Porto, Ed. Afrontamento, 1993.
- ALTHUSSER, Louis — *Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado*, Lisboa, Presença, 1974.
- ARENDT, Hannah — *Le Système Totalitaire*, Paris, Ed. du Seuil, 1972.
- *Du Mensonge à la Violence*, Paris, Presses Pocket, 1989.
- ARON, Raymond — *Études Sociologiques*, Paris, PUF, 1988.
- BACALHAU, Mário — *Atitudes, opiniões e comportamentos políticos dos portugueses: 1973-1993*, Lisboa, Ed. de Mário Bacalhau e Thomas Bruneau, 1995.
- BACHRACH, Peter — *Crítica de la Teoria Elitista de la Democracia*, Buenos Aires, Ed. Amorrortu, 1973.
- BADIE, Bertrand — *Les deux États: Pouvoir et Société en Occident et en Terre d'Islam*, Paris, Fayard, 1986.
- BALANDIER, George — *Anthropologie Politique*, Paris, Plon, 1967.
- BARRET-KRIEGEL, Blandine — *Les chemins de VÉtat*, Paris, Calmann-Lévy, 1986.
- BIRNBAUM, Pierre — *Critique des pratiques politiques*, Paris, Ed. Galilée, 1978.
- *Les Elites Socialistes au Pouvoir: les dirigeants sociaux face à VEtat, 1981-1985*, Paris, PUF, 1985.
- BOTTOMORE, Tom — *Elites y sociedad*, Madrid, Talasa Ed., 1995.
- BOUDON, Raymond — *Lideologie ou Vorigine des idées reçues*, Paris, Fayard, 1986.
- BOURDIEU, Pierre — *La noblesse de VÉtat*, Paris, Ed. du Minuit, 1989.
- BURDEAU, Georges — *L'État*, Paris, Ed. du Seuil, 1970.
- CASTELLS, Manuel — *Lutas Urbanas e Poder Político*, Porto, Afrontamento, 1976.
- CASTORIADIS, Cornelius — *LInstitution Imaginaire de la Société*, Paris, Seuil, 1975.
- CHEVALLIER, Jean-Jacques — *Les grands oeuvres de Machiavel à nos jours*, Paris, Armand Colin, 1970.
- CLASTRES, Pierre — *La Société contre VÉtat*, Paris, Ed. Minuit, 1974.
- COELHO, M. B. (coord.) — *Portugal: o Sistema Político e Constitucional, 1974-1987*, Lisboa, ICS, 1989.
- COSTA, Manuel S.; NEVES, José P. (coord.) — *Autarquias Locais e Desenvolvimento*, Porto, Afrontamento, 1993.
- COT, J. P.; MOUNIER, J. P. — *Para uma Sociologia Política*, Lisboa, Bertrand, 1976.
- CROZIER, Michel; FRIEDBERG, Erhard — *L'Acteur et le Système*, Paris, Ed. du Seuil, 1977.
- CROZIER, Michel — *Le Phénomène Bureaucratique*, Paris, Ed. du Seuil, 1963.
- DUVERGER, Maurice — *Ciência Política, Teoria e Método*, Rio de Janeiro, Zahar, 1972.
- FERNANDES, António Teixeira — *O Conhecimento Sociológico*, Porto, Brasília Ed., 1983.
- *Os Fenómenos Políticos*, Porto, Afrontamento, 1988.
- *O Social em construção*, Porto, Figueirinhas, 1983.
- *Sociologia e Sócio-lógica*, Porto, Brasília Ed., 1985.
- FOUCAULT, Michel — *Surveiller et Punir*, Paris, Gallimard, s/d.
- *A Vontade de Saber*, Lisboa, Ed. António Ramos, 1977.

- FREUND, J. — *O que é a Política?*, Lisboa, Ed. Futura, 1974.
- GIDDENS, Anthony — *La Constitution de la Société*, Paris, PUF, 1987.
- GRÉMION, Pierre — *Le Pouvoir Périphérique*, Paris, Ed. du Seuil, 1976.
- GUILLEMARD, Anne-Marie — *Le Déclin du Social*, Paris, PUF, 1986.
- HABERMAS, J. — *A Ciência e a Técnica como Ideologia*, Lisboa, Ed. 70, 1989.
- HENRIQUES, José M. — *Municípios e Desenvolvimento*, Lisboa, Escher, 1990.
- INE — Censos/91 — *Resultados Definitivos*, Lisboa, INE, 1993.
- JOIN-LAMBERT, Christian — *L'État moderne et l'Administration*, Paris, Lib. Gen. De Driot et de Jurisprudence, 1994. LARA, António de Sousa — *Elementos de Ciência Política*, 4.^a ed., Lisboa, Pedro Ferreira Ed., 1995.
- LASSALE, J. P. — *Introdução à Política*, Lisboa, Dom Quixote, 1977. LOPES, Hernâni, et. ai. — *Portugal: o desafio dos anos 90*, Lisboa, Presença, 1989. LOPES, Raul Gonçalves — *Planeamento Municipal e Intervenção Autárquica no Desenvolvimento Local*, Lisboa, Escher, 1990. LOURAU, René — *L'Analyse Institutionnelle*, Paris, Minuit, 1971. LUBASZ, Heinz — *The development of the Modern State*, New York, The MacMillan Co., 1964. LUHMANN, Niklas — *Teoria Política en el Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza Ed., 1994.
- MAFFESOLI, Michel — *La Violence Totalitaire*, Paris, Méridiens Klincksieck, 1994.
- MAQUIAVEL, Nicolau — *O Príncipe*, Lisboa, Publ. Europa-América, 1976. MEISTER, Albert — *La Participation dans les Associations*, Paris, Ed. Economie et Humanisme, 1974.
- MEYNAUD, Jean — *Os Grupos de Pressão*, Lisboa, Publ. Europa-América, s/d.
- MESQUITA, Mário (org.) — *Comunicação e Política*, Revista de Comunicação e Linguagens, n.º 21-22, Lisboa, Ed. Cosmos, 1995.
- MILLIBAND, Ralph — *O Estado na Sociedade Capitalista*, Lisboa, Presença, 1977.
- MILLON-DELSOL, Chantal — *Les Idées Politiques au XX^{ème} siècle*, Paris, PUF, 1991.
- MONTANO, Jorge — *Los Pobres de la Ciudad en los Asentamientos Espontáneos: Poder y Política*, 6.^a ed., Madrid, Siglo Veintiuno, 1987. MOREIRA, Adriano — *Ciência Política*, Lisboa, Bertrand, 1979. MOUFFE, Chantal — *O Regresso do Político*, Lisboa, Gradiva, 1996. MOZZICAFREDDO, Juan — *Gestão e Legitimidade no Sistema Político Local*, Lisboa, Escher, 1991. OLIVEIRA, César (org.) — *História dos Municípios e do Poder Local*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1995. ORY, Pascal (dir.) — *Nouvelle Histoire des Idées Politiques*, 3.^a ed., Paris, Col. Pluriel, n.º 8537, 1995.
- PARETO, Vilfredo — *Mythes et idéologies*, Geneve, Droz, 1984. PARKIN, Frank — *Max Weber*, Lisboa, Celta Ed., 1996. POLIN, Raymond — *Iniciação Política — o Homem o Estado*, Lisboa, Publ. Europa-América, s/d.
- POULANTZAS, Nikos — *O Estado, o Poder, o Socialismo*, Lisboa, Moraes, 1978.
- REVEL, Jean-François — *M Marx ni Jesus...*, Paris, Robert Laffont, 1986.
- RIESMAN, David — *La Foule Solitaire*, Paris, Arthaud, 1964.

- SANTOS, Boaventura de Sousa — *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*, Porto, Ed. Afrontamento, 1990.
- SHILS, Edward — *Centro e Periferia*, Lisboa, Difel, 1992. SILVA, Augusto Santos — *Entre a Razão e o Sentido — Durkheim, Weber e a Teoria das Ciências Sociais*, Porto, Afrontamento, 1994. STOETZEL, Jean — *Les Valeurs du Temps Présent: une enquête européenne*, Paris, PUF, 1983.
- A Ideologia, os Ideólogos e a Política*, Lisboa, Horizonte, 1978.
- TOCQUEVILLE, Alexis de — *Da Democracia na América*, Lisboa, Estúdios Cor, 1972.
- TRYSTRAM, Jean-Paul — *Sociologie et Urbanisme*, Paris, Ed. de FÉpi, 1970.
- TROGNON, A.; LARME, J. — *Pragmatique du discours politique*. Paris, A. Colin, 1994.
- WEBER, Max — *Sobre a Teoria das Ciências Sociais*, Lisboa, Presença, 1978.
- O Político e o Cientista*, Lisboa, Presença, 1973.
- Fundamentos da Sociologia*, Porto, Rés, s/d.
- Economie et Société*, Paris, Plon, s/d.
- WIEVIORKA, Michel — *A Democracia à prova*, Lisboa, Instituto Piaget, 1995.

Artigos

- AGUIAR, Joaquim — *Sociedade fragmentada e clivagens políticas*, in "Análise Social", vol. XXV, Lisboa, ICS, 1990.
- *Partidos, eleições, dinâmica política*, in "Análise Social", XXXIX, Lisboa, ICS, 1994. ALMEIDA, João Ferreira de — *Classes sociais, votos e poder: o espaço camponês*, in "Análise Social", vol. XX, Lisboa, ICS, 1984. BALME, Richard — *La Participation aux associations et le pouvoir municipal*, in "Revue Française de Sociologie", XXVIII, Paris, 1987. BARRETO, António — *Autonomia regional, descentralização e limites ao poder político: reflexões sobre o caso açoriano*, in "Análise Social", vol. XXIX, Lisboa, ICS, 1994.
- *Portugal, a Europa e a Democracia*, in "Análise Social", XXIX, Lisboa, ICS, 1994. CABRAL, Manuel Villaverde — *Grupos de simpatia partidária em Portugal: perfil sociográfico e atitudes sociais*, in "Análise Social", vol. XXX, Lisboa, ICS, 1995.
- *A Teoria das Oligarquias Partidárias revisitada*, in "Finisterra", n.º 8, 1991.
- CAMPOS, Bernardo — *Os Municípios, o Financiamento das suas Actividades e as relações com o Poder Central*, in "Revista Crítica de Ciências Sociais", n.º 25/26, 1988. CARDOSO, Abílio — *Os novos desafios e funções dos municípios na promoção do desenvolvimento*, in "Desenvolvimento", n.º 5-6, Dezembro de 1990. CRUZ, Manuel Braga — *O Presidente da República na génese e evolução do sistema de governo português*, in "Análise Social", XXIX, Lisboa, ICS, 1994. DI PALMA, Giuseppe — *Totalitarismo, sociedade civil, transições*, in "Análise Social", XXXVI, Lisboa, ICS, 1991. ESPADA, João Carlos — *Sociedade aberta e neo-liberalismo*, in "Análise Social", XXXIX, Lisboa, ICS, 1994.

A Influência Discreta e as estratégias relacionais no campo político local

- FERNANDES, António Teixeira — *Sistema Político e Sociedade Global em Portugal: Conexões e Conflitos*, in Separata "Arquipélago", Revista da Universidade dos Açores, Série de Ciências Sociais, n.º 5, Açores, Universidade dos Açores, 1990.
- *A Crise do Estado nas Sociedades Contemporâneas*, Porto, FLUP, 1993.
- *A Mudança Cultural na Sociedade Moderna*, in "Filosofia", n.º 5/6, Porto, FLUP, 1988-1989.
- *A Crise do Estado nas Sociedades Contemporâneas*, Porto, FLUP, Conferências da Faculdade de Letras, 1993.
- *Poder Local e Democracia*, in "Sociologia", vol. 2, Porto, FLUP, 1992.
- *Descentralização e Teoria do Estado*, in "Filosofia", n.º 5/6, Porto, FLUP, 1988-1989.
- *Conflitualidade e movimentos sociais*, in "Análise Social", XXVIII, Lisboa, ICS, 1993. GRAHAM, Lawrence S. — *Administração Pública Central e Local: Continuidade e Mudança*, in "Análise Social", n.º 87-88-89, Lisboa, ICS, 1985. GOMES, Paulo, et. ai. — *Contributo para a Definição de uma Tipologia Socioeconómica dos concelhos da Região Norte*, in "Estatísticas e Estudos Regionais", n.º 5, Porto, INE, 1994. GONÇALVES, António Custódio — *Simbolização do processo político e dinamismo sociocultural numa sociedade tradicional: abordagem histórica e sistémica*, in "Análise Social", XX, Lisboa, ICS, 1994. GUERRA, Isabel Pimentel — *Poder Local — reprodução ou inovação?*, in "Sociologia, Problemas e práticas", n.º 1, Lisboa, Publ. Europa-América, 1986. GUERRA, Paula — *Tecido urbano actual: continuidade ou descontinuidade?*, in "Sociologia", vol. 2, Porto, FLUP, 1992. GUICHARD, J. François — *L'évolution recente de Porto*, in "Actes du 1^{er} Colloque Interne di GIS", Maison des Pays Ibériques, Paris, CNRS, 1982. LAPEYRONNIE, Didier — *Mouvements sociaux et action politique*, in "Revue Française de Sociologie", XXIX, Paris, 1988. LIN, Nan — *Les Ressources sociales: une théorie du capital social*, in "Revue Française de Sociologie", XXXVI, Paris, 1995. LUCENA, Manuel de — *Transformação do Estado Português nas suas relações com a sociedade civil*, in "Análise Social", n.º 72-73-74, Lisboa, ICS, 1982. MARTINS, Isabel — *Tendências demográficas na Área Metropolitana do Porto*, in "Estatísticas e Estudos Regionais", n.º 10, Porto, INE, 1996. MENDES, Maria Manuela — *As Elites Políticas num concelho da Área Metropolitana do Porto*, in "Sociologia, problemas e práticas", n.º 14, Lisboa, Publ. Europa-América, 1993. MOZZICAFREDDO, Juan — *A questão do Estado em Portugal — 1974-1976*, in "Cadernos de Ciências Sociais", vol. 2. MOZZICAFREDDO, Juan, et. ai. — *Modelos de Gestão e de Legitimidade no Sistema Político Local Português*, in "Sociologia, problemas e práticas", n.º 6, Lisboa, Publ. Europa-América, 1989.
- *Poder Autárquico e Desenvolvimento Local*, in "Revista Crítica de Ciências Sociais", n.º 25/26, 1988.
- *O Grau Zero do Poder Local*, in "Sociologia, problemas e práticas", n.º 4, Lisboa, Publ. Europa-América, 1988.

- OPELLO, Walter — *Administração Local e Cultura Política num concelho rural*, in "Análise Social", n.º 59, Lisboa, ICS, 1979. PAPPI, Franz Urban; KÖNIG, Thomas — *Les Organisations centrales dans les réseaiix du domaine Politique*, in "Revue Française de Sociologie", XXXVI, Paris, 1995.
- PEREIRA, António Eduardo — *Tendências evolutivas da população activa na região Norte (1981-1991)*, in "Estatísticas e Estudos Regionais", n.º 4, Porto, INE, 1994.
- RODRIGUES, Eduardo Vítor — *O Associativismo e a Comunidade Local*, Porto, FLUP, 1996.
- SOUSA, Alfredo — *Ensaio de análise dos custos sociais da expansão urbana*, in "Análise Social", n.º 19, Lisboa, ICS, 1967.
- VÁZQUEZ, Isabel Breda — *Crescimento urbano e suburbanização no Grande Porto: uma perspectiva relacional*, in "Análise Social", XXVII, Lisboa, ICS, 1992.
- VENEZA, Ana — *O Poder Local, 1976-1984: da Indefinição à (Des)centralização Estatal*, in Revista Crítica de Ciências Sociais, n.º 18/19/20, 1986.
- VIEGAS, J. Manuel — *Associativismo e Dinâmica Cultural*, in "Sociologia, problemas e práticas", n.º 1, Lisboa, Publ. Europa-América, 1982.
- VILAÇA, Helena — *Associativismo Urbano e Participação na Cidade*, in "Sociologia", vol. 1, Porto, FLUP, 1991.
- WHITE, Harrison — *Passages réticulaires, acteurs et grammaire de la domination*, in "Revue Française de Sociologie", XXXVI, Paris, 1995.