

---

FERNANDO RUIVO

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Centro de Estudos Sociais

DANIEL FRANCISCO

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

---

## O Poder Local entre centro e periferias\*

281

*Dotado de uma legitimidade que nunca havia conhecido, o Poder Local saído de 1974 e consagrado constitucionalmente foi concebido para desempenhar um papel central nas tarefas do desenvolvimento e da vivência democrática em Portugal. Apesar de contemplado com um quadro normativo avançado e de ter inspirado aos seus actores um conjunto de expectativas que a produção dos últimos 20 anos testemunha, não tem havido sobre tal Poder uma investigação ampla e continuada que o avalie à luz de características que marcam a sociedade portuguesa mais geral. Por*

*esse motivo, ou se encontram sobre a realidade autárquica análises que se limitam a glosar o ideal para que o seu funcionamento devia tender, ou deparamos com uma retórica de ressentimento face aos défices que frustram as ambições da sua moldura jurídica. A persistência do centralismo, da pessoalização do poder ou do fechamento das elites, entre outros aspectos, encontram no presente artigo uma abordagem que pretende contribuir para a inserção do Poder Local no contexto mais alargado da sociedade portuguesa em que funciona.*

**H**á cerca de onze anos, tecendo algumas considerações a propósito do debate sobre o Poder Local em Portugal, julgávamos poder verificar uma tendência para a substituição da «análise deste facto social [...] pelo discurso que emerge do fenómeno em si, pela imagem que os seus múltiplos actores pretendem veicular». Ou seja, ao tratar-se a questão do Poder Local,

o que se diz não supera, na maior parte dos casos, o discurso heróico dos detentores desse Poder, o que se escreve raramente ultrapassa a mera descrição pontual ou o imediatismo da intervenção política, o que se pensa fica, em geral, ou pelo discurso tantas vezes dissimulado das necessidades centrais ou pela enumeração dos princípios que, a serem obedecidos, permitiriam o exercício efectivo desse Poder. (Ruivo e Veneza, 1988: 7)

### 1. Introdução

*A política é uma linha recta muito torta, cheia de curvas.*  
(Presidente de Câmara)

---

\* Pedro Araújo colaborou na recolha e tratamento de material para o presente texto. Os autores agradecem ainda a colaboração de Manuel Malaguerra e Andreia Santos.

Continuamos hoje, vinte e três anos passados de exercício de Poder Local, a pensar quase da mesma maneira. Aceitamos, todavia, o desafio de justificarmos subscrever tais observações.

Antes de o fazer, impõe-se uma nota prévia referente à constatação de que não é pequeno o número de pessoas a interessarem-se pelo tema em apreço, nem é escassa a própria produção escrita, se nela incluirmos a dos variados actores envolvidos em torno das intervenções municipais. O que se passa é que tal produção se apresenta muito atomizada, não tendo conduzido a um debate contínuo, organizado e estruturante, não só sobre o Poder Local que queremos ter, mas, muito especialmente, sobre o Poder Local que temos.

Este facto deve atribuir-se, em primeira linha, à omissão das instituições estatais vocacionadas para a promoção desse debate. A debilidade da discussão é igualmente fruto, quanto a nós, da fraqueza da investigação científica em toda uma série de matérias adjacentes à área do «local». Desgarrados de uma analítica mais alargada sobre a sociedade portuguesa, encontramos variados estudos que produzem uma visão demasiado restritiva, quase convencional, da realidade autárquica. A falta de uma instituição de pesquisa vocacionada para o apoio e promoção de tal investigação, à imagem do que se encontra por toda a União Europeia, parece-nos constituir um grande entrave à superação da presente situação.

## 2. Poder Local, realidade complexa

Parafraseando Diderot, Martins (1991: 207ss.) perguntava-se se as regiões periféricas se não haviam convertido nos «bobos da corte». Com esta expressão, o autor queria significar que, na opinião de muitos, mais valia às periferias ser bobo na corte do que não ser bobo e não estar na corte, lugar que, à partida, não estaria reservado a tais periferias.

Salvo as devidas distâncias, parece-nos que a ideia se poderá aplicar ao funcionamento real do Poder Local português. Efectivamente, apesar de todo um enquadramento legislativo de cariz modernizante, o Poder Local tem-se regido em alguma medida pela «excepção concedida pelo Príncipe» (Legendre, 1976: 131 ss.). Isto é, uma excepção à legalidade promovida pela própria autoridade, que encontra na sociedade portuguesa particular receptividade<sup>1</sup>. O que

<sup>1</sup> Segundo Jorge Dias (1971: 30), uma das facetas do «carácter nacional» seria a sua tendência para «sobrepôr a simpatia humana às prescrições gerais da lei».

quer dizer que esta sociedade é complexa, funcionando sob a égide de mecanismos de compensação de défices, não havendo razões para que não seja complexo o relacionamento entre os seus diversos actores, tanto entre os diversos actores políticos, como entre estes e os das sociedades locais.

É que, desde logo, a penetração do Estado por todo o território, a sua exclusividade imperativa, bem como o concomitante esvaziamento de determinados poderes disseminados pela sociedade e a instauração de uma precisa linha de demarcação entre o «público» e o «privado», constituiu uma meta apenas parcialmente atingida (Ruivo, 1995: 119), conduzindo isto a um complexo entrelaçamento de ambas as esferas, com assinaláveis consequências.

Nesta medida, o exercício actual do poder público poderá ser animado por dois ritmos simultaneamente distintos e conjugados. Um, que designaríamos como sociocêntrico, visaria a sua actuação de uma forma geral e abstracta, contempladora de um espaço igualitário de cidadania. Outro, egocêntrico, que se proporia elaborar respostas a partir de determinados particularismos ostentados por alguns cidadãos e não com base no pressuposto da igualdade destes perante o poder.

Disto mesmo será reflexo, no que se refere ao Poder Local, a coexistência de diferentes mecanismos de financiamento: um, dotado de critérios objectivos de distribuição, universais e juridicamente estipulados, como o do Fundo de Equilíbrio Financeiro (o «bolo oficial»); outro, abrigando algumas formas similares às «participações» do regime anterior a 1974 (mais esvaziadas de critérios, portanto), designadas por muitos autarcas como o «bolo paralelo» (Ruivo, 1995: 191ss.; Ruivo e Campos: 1995: 145ss.) e com grande base de accionamento pessoal.

A abordagem clássica da formação e concretização local das políticas públicas padeceu tradicionalmente de vários equívocos e omissões. Entre outros, o equívoco de que tais políticas seriam totalmente pensadas e delineadas num eixo colocado ao nível central e nacional, sendo depois distribuídas de forma racional, automática e homogénea pelos diferentes territórios. Entre outras também, a omissão resultante do facto de se pensar que a sua concretização seria impulsio-

### **3. Políticas Públicas, dos modelos centrais às concretiza- ções locais**

à lógica de uma cadeia de agentes racionais submissos à ideologia do interesse geral, por aí se falhando a multiplicidade de actores, agências e lógicas efectivamente envolvidos nessa concretização.

De facto, parece encontrar-se suficientemente reconhecida no nosso país, embora não em termos teóricos, a inexistência de uma só forma de atrair e executar essas políticas. A sua concretização desdobrar-se-á numa diversidade de medidas e formas de acção política que ora assumirão aqui determinado cariz, ora tomarão ali outro figurino. Qual ou quais as variáveis que influenciam esta situação? Entre outras, a variável do «aqui» e do «ali», a variável dos diferentes locais, das suas especificidades, dos seus agentes e hipotético protagonismo. Na realidade, «cada local tem uma determinada configuração sócio-cultural própria, a qual desagua numa também determinada cultura política e prática social própria aos seus actores mais destacados, num maior ou menor peso das sociedades locais e correspondentes elites, numa negociação da sua imagem e posicionamento, bem como, muito especialmente, numa também maior ou menor porosidade das instituições político-administrativas» às suas procuras de cariz público (Ruivo, 1990: 75).

Além disso, Reis (1990: 64) chamava ainda a atenção para o facto de a crise financeira do Estado Central ter conduzido a uma sua incapacidade de acção no terreno. E de, ao mesmo tempo, a crise económica, aumentando as pressões locais sobre as decisões centrais, originar precisamente capacidade de organização local. Este último aspecto, a capacidade de organização local, deve ser reconhecido, mas ele ocorre num processo que parte, no nosso entender, da estaca zero, se atendermos a que, depois de 1974, a centralização «foi mesmo reforçada, mau grado alguns progressos isolados de descentralização» (Barreto, 1984: 194).

Devido a esta centralização e ao dualismo maniqueísta que acarreta, a possível organização local será sempre uma organização dependente, reconhecida pelo centro mas entendida por ele como «irracionalidade periférica». Neste sentido, ela é tão-só tolerada pela «racionalidade central» e vista como um mal necessário a que será difícil aplicar uma pedagogia da complementaridade. Tal decorre do paradigma de Poder Local com que funcionamos, cuja lógica é a da «administração local» napoleónica (dependência do centro) e não a de uma verdadeira autonomia inerente a um «governo local» (Mabileau *et al.*, 1987: 13).

Sendo dependente e tolerada, não deixará esta «administração local» de afirmar a sua própria lógica. A sua irracionalidade desdobrar-se-á numa série de racionalidades do sistema político-administrativo local e da regulação cruzada que daí decorre (isto é, a co-regulação local da regulação central), na acção das quais se concretizam de forma adaptada as racionalidades imanentes do centro. A «irracionalidade possui, assim, as suas racionalidades próprias» (Ruivo, 1995: 92).

A construção desta ideia teve como ponto de partida uma dupla constatação. Por um lado, a de que se não adequa à realidade todo o esquema oficial veiculado sobre o relacionamento entre as autoridades centrais e os poderes locais (esquema que tem, paradoxalmente, ocupado um lugar central na literatura nacional sobre o tema). Na verdade, efeitos perversos de índole variada, induzidos pelas práticas institucionais e por determinados constrangimentos de ambiente, impedem que a análise do sistema político-administrativo local possa ser levada a cabo sob a exclusiva égide das prescrições normativas<sup>2</sup>. Por outro, a constatação de que determinados mecanismos informais de relacionamento entre diferentes níveis hierárquicos se impõem definitivamente ao observador colocado no terreno.

Esta imbricação paradoxal de «racionalidades» distintas ilustra bem os percursos labirínticos a que o Poder Local tem de recorrer para lidar com os curto-circuitos, círculos viciosos e défices de comunicação entre instituições centrais e locais, fazendo também luz sobre a justaposição entre a verticalidade hierárquica formal e determinadas horizontalidades práticas (Ruivo, 1990).

Paralelamente a este quadro, a questão da Europa deve ser colocada, independentemente de não se encontrar resolvido o enigma do que essa mesma Europa virá a ser. Revelando já algumas consequências da integração europeia, Medeiros (1992) caracterizava o espaço social português como estando colocado entre a «sociedade-providência» e uma «CEE providencial». Sendo a problemática da integração fulcral para o desenvolvimento político nacional, restará interrogar-nos até que ponto a sociedade-providência poderá influenciar tal integração e vice-versa. Atendendo ao facto de as

---

<sup>2</sup> Constituinto um ponto de partida válido, a análise circunscrita à dimensão normativa do sistema administrativo local (Leandro, 1980) é, pois, manifestamente insuficiente como base de reflexão.

dinâmicas do Poder Local não escaparem «à dinâmica global da integração europeia, tal como esta não escapa àquelas» (Costa *et al.*, 1996: 87), será importante saber da posição desse poder face a essa integração, continuando as pistas de investigação abertas por Costa *et al.* (1996; 1997; 1999).

#### 4. Vinte anos de gramática de acção municipal

A legitimação democrática do Poder Local, fundamento de uma representatividade continuamente invocada pelos seus principais actores, constitui o dado essencial para a compreensão das exigências de protagonismo político-administrativo e intervencionismo territorial que a retórica municipalista evidenciou nas últimas décadas<sup>3</sup>.

Esta legitimação supõe duas ordens de valores. Por um lado, a da sua constitucionalidade, que define os municípios como os proscutores dos interesses próprios das populações respectivas. Por outro lado, a aura normativa que decorre de o Poder Local ser conscientemente um dos sustentáculos do regime democrático nascente<sup>4</sup>.

A primeira fase, em que os recursos discursivos disponibilizados pelo novo modelo de legitimidade se dirigem para a delimitação clara do quadro de competências das autarquias e sua autonomia face à vertigem monopolizadora da tutela central, segue-se um processo de reivindicação dos instrumentos necessários à efectiva prossecução dessas competências (Soares, 1983). As funções que seriam ou deveriam ser atribuídas às autarquias locais aparecem invariavelmente colocadas no plano de uma precaridade sempre renovada, seja devido à sua usurpação pura e simples por organismos da administração central (Portas, 1976; 1979: 9), seja pela exiguidade dos meios financeiros, técnicos e humanos de facto descentralizados em prol das autarquias (Portas, 1988: 64ss.; Mozzicafreddo e Guerra, 1988: 51ss.; Gaio, 1993: 33; Fernandes, 1993b: 36; Ruivo e Veneza, 1988: 16; Ruivo, 1995; Ruivo e Campos, 1995)<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> A título ilustrativo, veja-se Branco (1987: 66), para o qual «nada do que se passa – ou devia passar e não passa – na área de um Município é estranho e exterior às autarquias. Tudo implica com os interesses próprios das populações, e por isso, a autarquia é competente em todas as matérias com elas relacionadas.»

<sup>4</sup> Encontra-se mesmo com frequência a ideia de que «foi sobretudo ao nível da Administração Local que se projectaram os efeitos imediatos da ruptura com o antigo regime e com a máquina administrativa em que se apoiava» (Montalvo, 1985:1), embora, como veremos, tal suposição deva ser fortemente mitigada.

<sup>5</sup> Para Luís Sá (1983: 5), «numa situação de crise em que têm vindo a ser aplicadas políticas económicas e financeiras restritivas, tem sido prática cor-

Finalmente, e de forma gradual, o enfoque reivindicativo deixa de se dirigir tanto contra uma administração centralista e autoritária, para passar a impor a autarquia como agente privilegiado do desenvolvimento local. Neste sentido, vai-se procurar afirmar também uma representatividade «intra muros», que apela sobretudo a dois critérios de reconhecimento: os resultados eleitorais e a satisfação das necessidades das populações (Mozzicafreddo,1993). Esta é particularmente realçada quando se sabe ter sido prosseguida num contexto de profunda crise financeira do Estado e restrição orçamental<sup>6</sup>. O objectivo é agora situar a autarquia nas «encruzilhadas do desenvolvimento» (Lopes,1993), definindo-a como actor de primeira instância na elaboração e execução das estratégias sócio-económicas locais e regionais.

Esboçam-se, por conseguinte, três temporalidades discursivas que, longe de serem meramente sucessivas, se encontram, isso sim, muitas vezes sobrepostas, interpenetradas e mutuamente reforçadas.

Paralelamente, ao próprio Poder Local eram diagnosticados três contextos distintos de acção, sem prejuízo de alguma variabilidade regional. Um primeiro, onde predomina a resposta a solicitações prementes das populações, é constituído por programas de acção centrados na criação de infraestruturas básicas (Soares, 1983), numa óptica de assistencialismo municipal face a carências primárias (Marques, 1986). Seguidamente, as energias centram-se na realização de obras de infra-estrutura que permitam a «fixação de iniciativas e capitais» (Portas,1988). Continuando a configurar o essencial dos planos de investimento das autarquias, a criação de condições para o desenvolvimento económico passa a coexistir, já numa terceira fase, com preocupações de índole cultural, decorrentes das exigências de melhoria na qualidade de vida das populações. Um novo arquétipo de intervenção autárquica se perfila assim no horizonte das políticas públicas locais: o «desenvolvimento de qualidade»<sup>7</sup>.

---

rente 'empurrar' para o Poder Local os encargos com a 'reprodução da força de trabalho' (habitação, infra-estruturas, equipamentos sociais), sem lhes fornecer os necessários meios, designadamente financeiros, para o exercício de tais actividades. Pretende-se, assim, responsabilizar as autarquias no plano político pelo agravamento da situação das populações e pelo corte de investimentos sociais de que o Poder Local é fraudulentamente responsabilizado, sem estar – designadamente por carências materiais e financeiras – em condições de as assumir.»

<sup>6</sup> Cf. por exemplo Montalvo (1985: 13).

<sup>7</sup> Segundo Lopes (1993: 189/90), a acção das autarquias não deve mais

Com esta descrição, pretende-se introduzir o carácter problemático que caracteriza o Poder Local português no regime democrático. De facto, não obstante a sua exaltação simbólica enquanto base de democraticidade, bem como de produção e reprodução social através da acção pública, e muito embora tal enunciação tenha merecido dignidade constitucional, esta não tem vindo a ser acompanhada de legislação subsequente nem do apoio material que, de forma consistente, ampare tal processo (Gaio, 1993: 32). O Poder Local português torna-se assim uma «peça parcialmente simbólica relativamente à centralidade constitucional» (Ruivo, 1995: 102).

Esta parcialidade simbólica, precise-se, é uma parcialidade que decorre apesar da eficiência que lhe é imputável, já que os 7% da despesa pública total que administra se podem reproduzir em cerca de um quarto do investimento público total (Porto, 1988). É, pois, este poder um elemento que articula algum simbolismo com determinadas virtudes à escala nacional. A maior eficácia dos «sectores periféricos do Estado» (Caupers, 1994: 87), conjugada com outros elementos, permitirá mesmo compreender determinadas políticas centrais mais recentes relativamente às funções do Poder Local em Portugal, nomeadamente a «deslocação» para si de determinadas competências centrais.

Assim, a divisão de trabalho entre governo central e governos locais favoreceu tradicionalmente o desempenho da maior parte dos serviços por parte desse primeiro segmento do Estado. Por razões ligadas ao processo social desencadeado no período posterior ao 25 de Abril, no entanto, as pressões sociais conduziram a que certas bolsas de serviços de algum modo fossem administradas com o concurso dos entes locais. Esse concurso não significou que tais entes fossem responsabilizados por essa administração, ou mesmo que tivessem a possibilidade de a gerir, e antes apenas que, para a formação e concretização local de certas

---

reduzir-se aos domínios das infra-estruturas e equipamentos, mas sim apostar num «desenvolvimento de qualidade», assumido como «um processo global e plurifacetado de mudança tendo em vista a qualidade de vida, animado pela solidariedade e justiça social, alimentado pela participação colectiva, enquanto força de expressão e realização individual [...] actualmente e cada vez mais, as necessidades locais não são tão facilmente identificáveis e equacionáveis, requerendo das Autarquias capacidade para lidar com situações mais complexas que pressupõem uma intervenção de natureza estratégica e de longo prazo, em domínios cada vez mais alargados e nem sempre compatíveis com a 'necessidade de fazer obra que se veja em tempo real.» Sobre esta questão, cf., ainda, Quadros (1978) e Passos (1993).

políticas públicas, o veículo da expressão e manifestação de necessidades locais fosse constituído por essas mesmas autoridades. Tal concurso constituía, aliás, um dos pilares da ideologia oficial da administração local.

Paralelamente, porém, foi crescendo a crise financeira do Estado, bem como a sua evocação por parte do segmento central, urgindo numa contenção de determinadas despesas. Uma das soluções em termos práticos terá sido a da crescente partilha, muitas vezes pontual, de certos custos com as autoridades locais, já que a responsabilização formal do providenciamento de serviços ou atribuições teria como resposta equivalente uma reclamação mais ostensiva de verbas que a tal correspondessem<sup>8</sup>. Tal solução terá sido potenciada pela referida ideologia oficial, bem como pela eficácia demonstrada. Trata-se de uma partilha que deve ser entendida como aquilo que designaríamos «partilha contratual». Isto é, determinadas funções serão co-atribuídas ao nível local, não enquanto responsabilidade formal de princípio, mas em termos de responsabilização e financiamento voluntários por parte desse nível, esgotando-se estes no cumprimento do pontualmente acordado.

Entenda-se, contudo, melhor a vertente «contratual» dessa partilha. Por um lado, ela supõe, em termos políticos, a existência de um pacto leonino: quem a ela não anuir com a sua «declaração de vontade» verá fortemente agravadas as probabilidades de não ver determinado projecto executado. E, por outro, em alguns casos, essa mesma não adesão poderá supor igualmente a aposição de sanções. Nesta partilha de funções, a vontade de uma das partes tenderá a prelevar sobre a vontade da outra<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Em relação ao caso francês, Terrazoni (1987: 153) interroga-se sobre se as próprias transferências de competências, devido à atribuição de insuficientes meios financeiros, não constituiriam afinal transferências efectivas de custos. Para Alliès *et al.* (1985: 276), aliás, todas as políticas de descentralização praticadas na Europa convergiram na pilotagem governamental da gestão da crise, sendo seu objectivo atingir uma partilha máxima das responsabilidades desta gestão de maneira a que o Estado pudesse consagrar-se à regulação da articulação entre espaços nacionais e transnacionais. Portas (1988: 64) falará aqui de uma «descentralização da crise».

<sup>9</sup> Recordem-se, até 1994, os casos dos subsídios (dependentes de igual subsídio camarário) da Secretaria de Estado da Cultura às companhias de teatro locais, o dos Contratos-Programa (entendidos como contratos de adesão) e o das consequências da não adesão ao «Pacote de Habitação» das Áreas Metropolitanas (inviabilização do acesso aos Fundos Estruturais). Neste sentido, o simples aumento da escala de responsabilização do nível local por determinadas funções não deve ser utilizado como indicador de descentralização real e efectiva. A este propósito, cf. por exemplo Sá (1988: 4).

## 5. Dos acessos no cenário central

Estas condições efectivas de funcionamento do Poder Local tendem a curto-circuitar na prática administrativa e política o quadro normativo idealizado, quer pelo legislador, quer pelas vontades dos seus mais salientes protagonistas no terreno. Disseminados pelos vários patamares do edifício político-administrativo, os constrangimentos materiais e relacionais que sobrevêm à actuação dos agentes locais são, porém, geridos por parte destes com base em lógicas que, configurando-se localmente, se desdobram numa multiplicidade de actuações, tanto ao nível Local – relação entre sociedade civil e Estado local – como ao nível da Administração Central – relação entre governos central e local –, as quais se tornam instrumentos de «regulação funcional do sistema», ou seja, «mantêm em funcionamento algo que não tem vindo a deter condições estruturais para funcionar correctamente» (Ruivo, 1995).

No que diz respeito às relações entre os dois governos (o labirinto local-central), a questão do acesso dos actores locais aos centrais perfila-se como matéria de grande importância para a compreensão da real capacidade de interferência no sistema por parte dos primeiros. Page e Goldsmith colocam tal questão da seguinte maneira:

Os governos locais podem ter uma discricionaridade limitada, sendo objecto de constrangimentos centrais que assumem, entre outras, as formas de legislação, conselho profissional e recursos financeiros. Se, no entanto, os próprios actores locais tiverem uma influência significativa nas decisões centrais, maiores serão as suas possibilidades de atrair benefícios estatais do que no caso de tais decisões serem apenas produto da interacção entre políticos não locais, burocratas e grupos de que se encontram excluídos. (Page e Goldsmith, 1987a: 7)

Será, pois, através de formas de acesso às autoridades centrais que os actores locais poderão inserir-se no núcleo produtor de decisões, interferindo nestas e aumentando a sua esfera de influência na conformação de determinadas políticas. Dada a existência dos diversos quadros estruturais de funcionamento, todos eles mais ou menos condicionados dessa interferência, tal acesso poderá permitir a superação de alguns dos constrangimentos de intervenção neles contidos. Deverá aqui, no entanto, observar-se que os contactos em que se materializa este tipo de relacionamento entre o centro e os diversos locais tenderão a assumir duas formas distintas. A saber, a indirecta e a directa.

Tomemos, em primeiro lugar, as possíveis formas de contactos indirectos entre actores locais e centrais. Aqui, as associações são usualmente designadas como a forma mais importante de, indirectamente, se promoverem contactos. Page e Goldsmith (1987b: 81 ss.) providenciam a este propósito um retrato da centralidade para tais contactos das associações nacionais de políticos locais no contexto britânico. Aí, as relações entre ambos os tipos de actores tenderam a canalizar-se para estas associações devido, entre outras razões, ao facto de as elites políticas locais não terem, tradicionalmente, tido necessidade de desenvolver contactos individuais, já que o seu quadro estatutário lhes proporcionava níveis altos de discricionariedade. Tais associações assumem aqui o papel de «redes intergovernamentais» (Rhodes, 1988: 79), algo próximas em termos locais daquilo que alguns autores designam como *policy networks* (Marin e Mayntz, 1991: 12).

Pelo facto de serem veiculadas através destas associações, as questões apresentadas assumirão determinadas especificidades. Por um lado, apresentar-se-ão na sua vertente mais colectiva, enquanto algo que afecta o tronco composto pela generalidade dos autarcas. Por outro, as questões sobre as quais há que influenciar serão aquelas sobre as quais exista uma certa dose de consenso no interior da associação. Deste modo, a vertente mais individualizada da reivindicação encontrar-se-á frustrada à partida. A materialização dos resultados da tentativa de influência associativa, no entanto, não se encontrará assegurada por esta simples razão, acabando também ela por flutuar ao sabor de critérios que podem escapar à própria associação, nomeadamente os relativos à esfera do sistema político.

Parece-nos, assim, que a importância dos contactos directos e face-a-face por parte dos actores locais junto dos centrais tenderá a avolumar-se. Para tal contribuirá certamente o facto de, para além das aspirações colectivas do corpo dos eleitos, muitas das necessidades municipais assumirem conteúdos próprios consoante o local e, nessa medida, tornar-se difícil a sua contemplação no quadro de uma reivindicação que não a de ordem individual. A isto deve juntar-se a constatação por parte dos eleitos daquilo que já Tocqueville (1989: 74) havia constatado e escrito em 1856: «uma regra rígida, uma prática mole». Nesse sentido, Tarrow (1979) demonstrara a importância desses contactos, quer em Itália, via canais político-partidários, quer em França, via canais administrativos. E, ainda para França, as consequências de figuras como a do «cumul des

mandats» para tais contactos foram apontadas e analisadas por Bequart-Leclerc (1983), Dupuy e Thoenig (1983: 116) e Mény (1985: 91 ss.; 1987: 100), entre outros.

Ao contrário do reflectido por algumas experiências, muitos casos apontam definitivamente, não para uma separação entre duas esferas hierarquicamente distintas, o centro e os locais, mas para uma osmose ou interpenetração entre elas. Quanto a nós, muita dessa interpenetração decorrerá através da informalidade inerente a determinadas situações de subteraneidade ou, por outras palavras, para utilizarmos a expressão de Bettini (1987: 35), de «sommerso pubblico», tanto administrativo como político. É o caso português, do qual não procuraremos aqui analisar a centralidade dos vínculos ou contactos directos<sup>10</sup>. Bastará apenas, para já, enunciar tal centralidade, bem como os teoremas que ela acarreta: por um lado, o facto de permitir medir a natureza da influência local no centro; por outro, de possibilitar a compreensão da atenção que os actores centrais prestam às questões dos actores locais. Tanto aquela influência como esta atenção se encontrarão intimamente ligadas ao fenómeno da pessoalização.

## 6. Dos acessos no cenário local

No que toca à relação entre a sociedade civil e o Estado local (o chamado labirinto local), o modelo de gestão autárquica privilegiado revela desde logo o fenómeno da pessoalização do poder na figura do Presidente de Câmara, numa espécie de *cesarismo* local.

Para alguns, estaremos em presença de um «presidencialismo municipal» (Mozzicafreddo *et al*, 1991:23), que age no sentido do esvaziamento da importância dos órgãos consultivos institucionalizados e das assembleias eleitas, tornando a função presidencial fechada sobre si mesma e sobre o grupo informal das lealdades presidenciais. Privilegiam-se, pois, as relações mais individualizadas na rede de informantes do presidente, a concentração e autocentração do poder, a secundarização de grupos, instituições ou opiniões de carácter mais público, a distanciação das elites autárquicas face à estrutura social e aos denomináveis «parceiros sociais», representativos dos diversos sectores sócio-económicos e culturais.

A sedimentação deste tecido relacional, dominado pelas formas individuais-privadas de interacção, colhe notoriamente

---

<sup>10</sup> Este facto encontra-se analisado em Ruivo (1995).

na longevidade política do chefe autárquico. Além disso, as dificuldades evidenciadas pela sociedade portuguesa na organização autónoma de interesses<sup>11</sup>, os quais, na sociedade local, tenderão a manifestar-se pela «relativa ausência de dinâmica conjunta» (Mozzicafreddo *et al.*, 1991: 146) – supostamente correlativa de uma cultura de passividade dos municípios em relação à política local (Rocha, 1989) –, colocam a função presidencial e a sua equipa no cerne dos interesses (e não necessariamente estratégias)<sup>12</sup> orientadores dos processos locais de desenvolvimento e modernização (Francisco, 1994).

Na gestão da liderança local têm, assim, sido recenseados vários aspectos caracterizadores. A uma cultura política de favoritismo e elitismo parece corresponder uma partidarização e fraca circulação das elites<sup>13</sup>. A simultaneidade na ocupação da chefia autárquica e de outros cargos de relevo sócio-económico ou cultural, bem como a manutenção no poder através da acumulação sucessiva de mandatos, muitas vezes sob a égide de diferentes partidos políticos, indicia não só a fraca renovação das elites como até uma certa instrumentalização dos partidos políticos por parte de alguns autarcas (Fernandes, 1993a: 21). Os efeitos na participação e democratização dos processos políticos serão, a despeito das intenções muitas vezes publicitadas<sup>14</sup>, naturalmente danosos.

O que se esboça é um modelo de acção alicerçado no eleito local e organizado em função de interações preferenciais com actores específicos, interesses privilegiados e afinidades electivas, onde a clientela político-partidária assume frequentemente lugar de destaque, eventualmente contra alguns interesses das populações (Branco, 1987: 66; Fernandes, 1993a: 12).

Simultaneamente, como condição para uma ordenação eficaz dos múltiplos interesses e poderes sociais e sectoriais, com vista a uma sua satisfação ou instrumentalização, há a considerar o imperativo do controlo da máquina administra-

<sup>11</sup> Cf. Santos (1987: 37 ss.).

<sup>12</sup> Para Mozzicafreddo *et al.* (1991: 112), o Poder Local viverá mesmo num «vazio estratégico», o que o torna vulnerável às pressões avulsas dos empresários locais e lhe retira muitas vezes alcance à intervenção na esfera económica.

<sup>13</sup> Segundo Fernandes (1993a: 20), «a tendência dominante em Portugal vai no sentido da acumulação de cargos, ainda que se manifestem em algumas regiões desenvolvimentos diferentes. As elites autárquica e política das comunidades locais adquirem experiência e alargam a rede das suas relações e, desse modo, criam as bases da sua perpetuação.»

tiva interna. Contrariamente ao veiculado pela teoria weberiana, a separação entre as esferas do político e do administrativo não constitui a prática dominante. A suposta neutralidade do político face à administração traduz-se de facto, com frequência, na realidade local, numa primazia da instância política sobre a administrativa. A necessidade de o autarca ver configurado um ambiente organizacional compatível com as suas obrigações materiais e relacionais dentro da estrutura de poder local<sup>15</sup>, força-o a superar em seu favor a dualidade cultural «administração/política» – resultante da dupla racionalidade que marca as autarquias enquanto organizações, ou seja, a coexistência das lógicas eleitoral e administrativa (Neves, 1993: 64ss.), personificadas, respectivamente, pelo autarca e pelo funcionário –, instaurando mecanismos informais de tutela sobre a máquina administrativa<sup>16</sup>.

A uma situação anterior caracterizada pelo elevado grau de influência decisória dos altos funcionários municipais (Gaio, 1993: 34), terá sucedido a limitação e demarcação claras dos terrenos da política e da administração, antecedendo o progressivo ascendente do desígnio presidencial sobre o funcionalismo autárquico. Este processo é concomitante da crescente especialização e formação profissional dos eleitos<sup>17</sup> e efectua-se seguindo procedimentos que visam cercar as possibilidades de intervenção política das chefias burocráticas<sup>18</sup>, circunscrevendo-as ao seu domínio estrito e abatendo sobre elas a superintendência dos autarcas.

## 7. Identidades, alteridades

A construção social das identidades pressupõe uma dupla vertente de identificação e identificação (Pinto, 1992: 218-19)<sup>19</sup>. No que à liderança autárquica diz respeito, o enraiza-

<sup>14</sup> Cf. Brioso (1986) e Branco (1986)

<sup>15</sup> O conceito de «estrutura de poder» deve a sua formulação a Floyd Hunter. Para uma aplicação deste conceito na realidade portuguesa, cf. Francisco (1994).

<sup>16</sup> Sobre a máquina administrativa local, cf. Alfaiate (1988). Graham (1985: 916) diz-nos que a formação de profissionais a este nível terá sido uma boa ideia, mas de alcance fraco na prática.

<sup>17</sup> Cf. Mozzicafreddo *et al.* (1991: 31ss.).

<sup>18</sup> A criação de «circuitos paralelos» terá sido um desses procedimentos. Segundo Sarmiento (1989: 700), nos circuitos paralelos «os altos funcionários são como 'dobrados' e 'marcados' por adjuntos ou conselheiros do Presidente da Câmara, que formam, em geral, junto àquele, um gabinete ou equipa, mais ou menos informal. Este gabinete é, em geral, uma estrutura ligeira, com funções múltiplas, destinadas a um controlo político mais rigoroso da administração ou ainda a compensar algum imobilismo dos quadros superiores, devido à sua resistência a cooperação».

<sup>19</sup> O processo de identificação promove a integração dos actores sociais

mento do autarca na comunidade é um factor decisivo nos processos de identificação que se promovem. O desempenho de cargos directivos no tecido associativo local, meio de socialização política e integração em projectos criadores de memória colectiva (Fernandes, 1993a: 27), bem como a manipulação estratégica de símbolos associados à história e tradição locais, ou ainda a participação espectacularizada em momentos expressivos de afirmação identitária, tecem o imbricamento do actor político no território e sua identidade colectiva (Agnew, 1987: 34; Ruivo, 1995). Nas variadas práticas através das quais estes factos se configuram, contam-se, por vezes, um acentuado populismo e fenómenos de «carnavalização da política» (Santos, 1994: 62). O que importa aqui é que a pessoa do líder se inscreva no universo das identidades locais e que nela se torne uma referência obrigatória, sem que forçosamente os padrões de actuação evidenciados para esse efeito correspondam a «orientações operacionais da acção política e [se] convertam em práticas políticas coerentes e duradouras» (*idem*).

Por outro lado, os processos de identização, ou têm a forma de uma oposição declarada ao centralismo numa administração pública «lisboeta» – responsabilizada muitas vezes pela privação, usurpação ou devastação com que a periferia sempre se enunciou (mesmo se em Portugal só após o 25 de Abril) e de que é exemplo o discurso da interioridade (Martins, 1996: 34; 42) – ou então assumem o cariz mais velado da colisão de interesses com os espaços vizinhos, em cuja companhia se está na concorrência por recursos, públicos ou privados, escassos (Levrat, 1995: 140-141). Esta última vertente da alteridade terá feição mais visível no círculo íntimo das elites locais, mas será alimentada pelas lógicas interiorizadas no relacionamento com a administração central, que tolera e até promove, além da atomização negocial<sup>20</sup>, a ideia

---

em conjuntos mais vastos, tidos como referência ou pertença, ao passo que o processo de identização leva os actores a autonomizar-se e a diferenciar-se face a outros, traçando com eles fronteiras mais ou menos rígidas. As identidades são assim, seguindo Pinto (1991), construções com e contra, efectuadas por integração e diferenciação, inclusão e exclusão, alimentando-se sempre de alteridades, reais ou figuradas.

<sup>20</sup> A este propósito, note-se que o nosso ordenamento jurídico estipula que para que uma associação de municípios possa ser considerada como nacional deve agrupar um mínimo de cem membros, o que tende a inviabilizar a formação de reivindicações e negociações colectivas a um nível que não o do todo nacional, representado pela Associação Nacional de Municípios e Associação Nacional de Freguesias. Cf. Levrat (1995: 148).

de que os benefícios conseguidos por determinado município podem sê-lo a expensas dos seus pares ou vizinhos<sup>21</sup>.

As dificuldades do associativismo intermunicipal em Portugal – que parece funcionar apenas quando se trata de entendimentos pontuais para a realização de objectivos pouco ambiciosos ou finalidades político-partidárias de pressão (Portas, 1988: 64) – não podem pois ser unicamente atribuídas, por fundadas que sejam tais razões, ao sermos ainda uma «democracia jovem», às diferenças de filiação política dos autarcas ou à falta de iniciativa estatal neste campo (Fernandes, 1983). O facto de a sociedade portuguesa assentar numa forte segmentação sócio-territorial (Medeiros, 1988: 143ss.), onde às unidades espaciais localizadas correspondem tentativas de preservar a sua própria historicidade, ou seja, «a sua autonomia relativa enquanto identidade cultural e enquanto forma de organização social», faz com que às ligações interregionais possam responder os «princípios de exclusão e de oposição a que sub-jazem as diferenças de identidades culturais-regionais» (*idem*: 151; 153). Daí que as diferenciações segmentárias sócio-territoriais (bairrismo, patriotismo local, guerras de campanários, segregações sociais inscritas nas diferenças de *habitat*) (*idem*: 154) tendam a sobrepor-se às modalidades de cooperação ou associação.

Neste quadro heterogéneo de uma sociedade de espaços múltiplos, dominada por particularismos locais, Medeiros assinala a persistência das solidariedades intra-familiares, das relações de interconhecimento, proximidade social e amizade, como forma de mitigar os sentimentos difusos de insegurança e precaridade, potenciadores dos «riscos de desagregação social com que estes sistemas sociais polimórficos se confrontam permanentemente» (*idem*: 152). Por outro

---

<sup>21</sup> Portas (1988: 68) referia-se a esta situação como sendo «a pior das possíveis. Fala-se como se se tivesse uma autonomia que se não exerce e mendiga-se, pagam-se *lobbies* ou procura-se ser mais esperto que o vizinho para obter mais. Do lado do Governo, mexem-se os cordéis que interessa, apoia-se quem se prefere ou quem se mexe antes, não se publicam os mapas do poder discricionário e elogia-se o Poder Local pela sua compreensão dos problemas e óptima colaboração».

Não estamos, todavia, em presença de algo totalmente novo, mas sim perante uma matriz com uma história longa. Magalhães e Coelho (1986: 52), assinalam já no século XVII «pequenos grupos solidamente estabelecidos e fechados, que detêm o mando por todo um território fragmentado. Entre as câmaras, não se encontram solidariedades horizontais, como mal as há verticais com o poder central. A cada grupo cabe administrar um espaço, sem atender aos interesses dos espaços confinantes, nem procurar a sua articulação.» Sobre as consequências deste quadro territorial no projecto da regionalização, cf. Francisco (1996: 170 e ss).

lado, ao diferencialismo estrutural da sociedade corresponde uma tendência para o monolitismo institucional, que assegura que a regulação nos mais diversos domínios da vida social se efectue por um número muito restrito de instituições, onde destaca a multifuncionalidade da família e a centralidade do Estado. Evita-se, assim, que as diferentes componentes sócio-culturais localizadas destruam as linhas de força unificatórias de que a sociedade carece para se afirmar soberana e autodeterminada, ou seja, garante-se o mínimo denominador comum necessário à unidade e coesão sociais.

De notar ainda que, no âmbito político-institucional, o monolitismo referido se manteve, permitindo a fruição de uma autonomia relativa ao seu paralelo local (o paroquialismo e o municipalismo), conjugando assim a autonomia do local com a edificação da sociedade. No interior dessas polarizações institucionais, todavia, além do centralismo burocrático, da hierarquização social estatutária, do clientelismo e compadrio, possibilitou-se «o desenvolvimento de diversos tipos de baldios sociais onde se constituíam, informal e alegadamente, os mais diversos grupos de interesses, as relações sociais de tipo patrão-cliente, o familialismo amoral, o caciquismo político, corolário do poder oligárquico, etc.» (*idem*: 159), que o autor sugere prolongarem-se nas lógicas sócio-territoriais e na fulcralidade do local que continuam a atravessar o regime democrático.

A activação de redes relacionais para a atracção de recursos por parte dos actores mais proeminentes do Poder Local constitui uma prática de reapropriação de Poder através do poder relacional. Isto é, trata-se de uma acção estratégica visando a diminuição da «distância ao poder» (Cabral *et al.*, 1993: 41). Nem todos os Presidentes de Câmara dispõem, porém, em igual medida da riqueza representada por esse capital relacional. O processo de negociação dentro de um sistema desigual conduz, assim, a respostas e concretizações desiguais e, logo, a concelhos muito desigualmente compensados em equipamentos colectivos e recursos diversos. A este propósito, aliás, Dupuy e Thoenig (1985: 161) vieram a elaborar uma distinção que parece também aqui dever ser evocada: a distinção entre uma virtual democracia de eleição e uma efectiva democracia de acessos.

Outros efeitos perversos do exercício do poder relacional podem, no entanto, ainda ser inventariados.

## 8. Efeitos de uma política em rede

Em primeiro lugar, a grande eficácia da activação de redes para a obtenção de respostas do sistema político-administrativo reforça, como se tem vindo a indiciar, o enfraquecimento da capacidade de organização colectiva. Na realidade, o conhecimento desse sistema, bem como do grau de dificuldade da tentativa da sua transformação, conduz a que a os actores optem por resolver a sua situação individual através do poder relacional, afastando-se da acção de grupo organizado. A própria racionalidade pragmática e a ponderação realista das necessidades a satisfazer dentro de um «mercado político» balizado pelos períodos eleitorais e pelo tempo do mandato urge nesse sentido, levando à hipertrofia do poder relacional enquanto forma de expressão política. Só situações de gravidade extrema podem dar origem a formas de intervenção diferenciada e organizada, como as associativas, cuja lógica não é a do poder relacional, mas antes a de grupo de interesses organizado e de pressão formal e oficial. Estamos, aliás, em crer que alguma da tradicional fraca capacidade de concretização de reivindicações por parte das associações se deverá ao peso e força do poder relacional que os autarcas portugueses são susceptíveis de activar.

Em segundo lugar, a hipertrofia do poder relacional produz efeitos noutras esferas do exercício da política ao provocar a simultânea hipertrofia do significado do voto como forma quase exclusiva do exercício formal da política. O mero exercício do voto significa, genericamente, a atribuição de carta branca aos políticos por parte das populações, as quais apenas se mobilizam para a eleição, assim se secundarizando outras formas de participação formal e organizada.

O nível político tende, deste modo, a autonomizar-se da «sociedade civil», ou, pelo menos, a restringir-se a alguns dos seus estratos numericamente menos representativos. Nestas condições, à sociedade não restará muito para além da intervenção do poder relacional. Boa parte, aliás, da responsabilidade da falta de reflexão, participação e mobilização dos cidadãos em torno da vida colectiva caberá, estamos em crer, aos próprios profissionais da política.

O labirinto não parece, pois, confinar-se apenas à esfera de relacionamento entre o centro e as periferias. A configuração labiríntica estará bem presente também na vertente interna da política local, isto é, no centro das próprias relações entre a «sociedade civil» e o Estado locais. O conseqüente enredar de acessos, interesses mútuos e dívidas relacionais com os actores locais mais proeminentes poderá,

inclusivamente, conduzir a um certo esmorecimento da actividade política das próprias elites locais.

O acto de reivindicar do Poder Central por parte do atarca, em quarto lugar, sofre uma mutação que o coloca numa situação em que tal acto se encontra como que intransmissivelmente privatizado na pessoa do reivindicador e na pessoa objecto da reivindicação, por aí se diminuindo a sua capacidade simplesmente reivindicadora enquanto tal e, em boa parte dos casos, colocando-se até as populações entre parênteses. Sobre a correcta e necessária ligação entre o local, a democracia e a sociedade local, Santos (1989) advertia-nos já para uma possível situação de Poder Local localmente fraco: «Sendo verdade que o poder só é verdadeiramente democrático se for local, não é menos verdade que só é verdadeiramente local se for democrático. [...] E, ao afastar-se da sociedade local, por mais forte que seja o Poder Local, será forte enquanto poder, mas será fraco enquanto local».

A longevidade política do eleito local, em quinto lugar, tenderá a depender também muito mais do seu capital relacional, da materialização de apoios, do que propriamente de ideias, inovações e programas. Tais apoios poderão ser de índole diversa, mas, em muitos concelhos, o entendimento entre variados interesses económicos e um determinado fechamento reticular pode conduzir à possibilidade de uma gestão autárquica em boa parte conduzida, controlada ou orientada de fora dos Paços do Concelho, muito ao estilo de uma «Growth Machine» (Molotch, 1976) à portuguesa<sup>22</sup>.

Em sexto lugar, é a questão do Estado-Providência que se deve colocar relacionada com o problema. Alguns autores têm sugerido, no que diz respeito aos respectivos processos de descentralização, que alguma da diferença entre o Norte e Sul europeus poderia basear-se no tardio desenvolvimento desse tipo de Estado nos países mais a sul e, portanto, numa menor municipalização das políticas públicas nestes.

Deve, porém, recordar-se a crise desse mesmo Estado-Providência na generalidade dos estados em que inicialmente foi implantado, crise que volta a repor neles, além da questão do não isolamento entre ambas as esferas do Estado, o problema da gestão pessoalizada dessa crise no

---

<sup>22</sup> A expressão aponta para um modelo de actividade autárquica centrado no crescimento económico em que o papel das autoridades locais é meramente configurado em torno do apoio fornecido à promoção dos interesses de determinadas elites.

sistema dos locais. Em tais casos, a manutenção ou o avivar do modelo relacional dever-se-ia ao facto de o Estado-Providência existir em crise. Não será esse, porém, o caso português. Quanto a nós, a situação do nosso país parece dever caracterizar-se do seguinte modo.

Por um lado, o peso das redes e do poder relacional entre nós, não só ao nível do Poder Local mas em muitas outras áreas da vida social portuguesa, deve-se a uma situação de debilidade desse tipo de Estado, a qual permite recuperar um traço característico do nosso sistema sociopolítico, apesar do contexto formal de modernização. Mas, por outro, esse modelo relacional, da forma como se encontra inculcado no senso comum nacional relativo à vida social, conduzirá possivelmente à futura não construção entre nós de um efectivo Estado-Providência. As redes do sistema político-administrativo português existem, assim, por um lado, por não existir um Estado-Providência e, simultaneamente, por outro, para manter a ambiguidade e confusão desse mesmo sistema. Ou seja, por outras palavras, as redes existem também para não existir um Estado-Providência.

Por último, a dimensão simbólica decorrente da prática de rede relacional informal afigura-se como bastante significativa: é que o recurso informal a este tipo de actuação implica, em última análise, a aceitação de um sistema e ordem sociais baseados numa carga de desigualdade. E, deste modo, a tentativa pessoal de reapropriação de poder contribui, pela sua eficácia, para legitimar e, portanto, perpetuar a própria desigualdade que se encontra na raiz de tal tentativa.

## 9. Rupturas e continuidades

O funcionamento do Poder Local português ocorre, assim, num quadro complexo feito de rupturas e continuidades. Rupturas com o regime anterior ao 25 de Abril, sem dúvida, mas simultaneamente continuidades com esse mesmo regime.

Em confirmação da ideia de que tal ruptura viria também a ser composta por múltiplas continuidades, Lane e Ersson (1991: 225) dão-nos conta dos níveis de autonomia financeira dos entes descentralizados em dezasseis países da Europa. Foi em alguns deles, aliás, que se iniciou o movimento de descentralização e regionalização, depois difundido a uma escala quase mundial. No decurso das quatro décadas analisadas (a partir dos anos 50), a evolução de quinze desses países foi no sentido de diminuir a percentagem das despesas centrais no quadro das despesas governamentais em

geral. Em boa parte dos casos, tal diminuição efectua-se marcadamente em cada decénio. Noutros, registam-se oscilações, sendo embora visível a tendência para um nítido decréscimo. Apenas um país entre todos, Portugal, ostenta continuamente índices idênticos e elevados, correspondentes a indicadores de forte grau de centralismo e de fracos níveis de autonomia financeira local. Assim, o índice é idêntico para as décadas de 50, 60 e 80, apenas se encontrando valor um pouco mais elevado na década de 70, por aí se evidenciando o facto de o centralismo continuar a ser uma constante nas quatro décadas deste século em que o país mais se terá transformado.

Sobre este centralismo, a literatura produzida nos últimos anos tem vindo a mostrar-se unânime. Assim, Opello (1979: 661) aludia já, no que diz respeito aos agentes camarários, às «limitações de carácter administrativo e financeiro que os impede de desempenhar um papel mais directo no processo político local», mencionando o facto de todas as actividades das Câmaras Municipais terem de ser aprovadas pelo Estado (*idem*: 659). Com diferentes enfoques, mas no mesmo sentido, vão Graham (1982; 1985), Veneza (1986), Ruivo e Veneza (1988) e Ruivo (1990; 1995).

A ideia de que a revolução de 1974 não alterou o carácter centralizador do Estado e, frise-se, da sociedade portuguesa encontra-se também, como foi referido, em Barreto (1984: 194), avançando o autor com o reconhecimento de que alguns progressos na descentralização (*idem*: 200ss.) foram superados pelo melhor sucesso dos reforços da centralização (*idem*: 204 ss).

De reter, quanto a nós, a noção de uma sociedade centralizada, que nos permite compreender o centralismo da nossa cultura e, portanto, como esse conceito, bem como a prática correspondente, faz parte de nós, apesar das transformações objectivas de ordem política que possam apontar em contrário. De reter igualmente a articulação combinada de processos de centralização e de descentralização no mesmo período de tempo, altamente estimulante para a investigação, facto a que Veneza (1986: 694) também aludia ao deparar-se com o paradoxo da coexistência entre um estado centrípeto e uma tradição municipalista.

O Poder Local funciona pois no interior de um espaço paradoxal que é o do sistema político português. E apontar-lhe faltas de virtude será apontar essas mesmas faltas a tal sistema, que ele reproduz. Trata-se de um espaço contraditório

rio onde é, assim, possível a afirmação de rupturas, mas onde se espelham também continuidades. Um espaço paradoxal onde subsistem determinadas concepções e hábitos formados no decurso da nossa história política, e não apenas no anterior regime autoritário, os quais todavia «não desapareceram apenas porque houve o acto singular da instauração democrática e o processo complexo da sua consolidação» (Aguiar, 1983: 310). Entre eles, o personalismo alicerçado em torno da «casa patrimonial» (*idem*, 1985: 780) constituída pelo Estado português, formas de «particularismo» interno que, ao criar «autênticos enclaves pessoais com estatutos [...] próprios, neutralizam ou iludem a aplicação do direito geral do país» (Santos, 1988: 158), bem como a concretização de uma democracia mais completa em determinados cenários da nossa vida sócio-política.

## Referências Bibliográficas

- Alliès, P. *et al.* 1985 *L'administration dans son droit*. Paris: Publisud.
- Agnew, John 1987 *Place and Politics – The Geographical Mediation of State and Society*. Boston: Allen & Unwin.
- Aguiar, Joaquim 1983 *A ilusão do poder*. Lisboa: D. Quixote.
- Aguiar, Joaquim 1985 «Partidos, estruturas patrimonialistas e poder funcional: a crise da legitimidade», *Análise Social*, 87-88-89, 759-783.
- Alfaiate, José 1988 «O Funcionalismo Administrativo Autárquico», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 25/26, 241-251.
- Barreto, António 1984 «Estado central e descentralização: antecedentes e evolução 1974-84», *Análise Social*, 81/82, 191-217.
- Becquart-Leclerc, J. 1983 «Cumul des Mandats et culture politique», in A. Mabileau (org.), *Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation*. Paris: Pedone.
- Bettini, R. 1987 «L'informale tra devianza, supplenza, innovazione», in R. Bettini (org.), *Informale e sommerso: devianza, supplenza e cambiamento in Italia*. Milano: Franco Angeli, 13-45.
- Branco, Daniel 1987 «Doze anos de Poder Local. Os caminhos do futuro», *Poder Local*, 62, 65-70.
- Branco, Zillah 1986 «Participação popular: instrumento ou fim?», *Poder Local*, 54, 60-66.
- Brioso, Rui 1986 «Participação popular no Poder Local», *Poder Local*, 53, 63-65.
- Cabral, M. Villaverde; *et al.* 1993 «Atitudes da população portuguesa perante o desenvolvimento», in F.L.A.D. (org.), *Sociedade, valores culturais e desenvolvimento*. Lisboa: D. Quixote, 23-84.
- Caupers, João 1994 *A administração periférica do Estado*. Lisboa: Editorial Notícias.
- Costa, M. S. *et al.* 1996 «A utopia europeia (re)vista do lado do Poder Local português: algumas reflexões teórico-metodológicas», *Cadernos de Estudos Municipais*, 4/6, 79-100.
- Costa, M. S. *et al.* 1997 «European Integration and Local Government: The (Ambiguous) Portuguese case», in M. Goldsmith; K. Klausen, *European Integration and Local Government*. Cheltenham: Edward Elgar, 172-188.
- Costa, M. S. *et al.* 1999 *Poder Local e integração europeia: o caso dos municípios do Minho*. Braga: ICS, Universidade do Minho.
- Dias, Jorge 1971 *Estudos do carácter nacional*. Lisboa: Junta de Investigação do Ultramar.
- Dupuy, F.; Thoenig, J.-C. 1983 *Sociologie de l'administration française*. Paris: Armand-Colin.
- Dupuy, F.; Thoenig, J.-C. 1985 *L'administration en miettes*. Paris: Fayard.
- Fernandes, Miguel Almeida 1983 «Federação de Municípios um passo necessário na democratização do país», *Cadernos Municipais*, 23, 4-5.
- Fernandes, António Teixeira 1993a «Poder autárquico e poderes difusos», *Cadernos de Sociologia*, 3, 7-33.

- 304
- Fernandes, António Teixeira Francisco, Daniel 1993b «Poder autárquico e poder regional», *Cadernos de Sociologia*, 3, 35-50.
- Francisco, Daniel 1994 *As Equações do Poder em Pontal*. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (dissertação de seminário em Sociologia do Poder e da Política).
- Francisco, Daniel 1996 *La Régionalisation au Portugal, projet et paradoxes: le cas de la Région Centre*. Paris: Instituto de Estudos Políticos de Paris (tese de mestrado em Ciência Política).
- Gaio, Carlos Morais 1993 «A mudança organizacional nas autarquias locais – desafios e interrogações», in M. S. Costa; J. P. Neves (orgs.), *Autarquias locais e desenvolvimento*. Porto: Afrontamento, 27-37.
- Graham, Lawrence 1982 «O Estado Português visto a partir de baixo», *Análise Social*, 72/73/74, 959-974.
- Graham, Lawrence 1985 «A Administração Pública central e local: continuidade e mudança», *Análise Social*, 87/88/89, 903-924.
- Lane, Jan-Eric; Ersson, Svante 1991 *Politics and Society in Western Europe*. London: Sage.
- Leandro, J. M. Marques 1980 «Poder Local: o que foi feito/o que há a fazer», *Revista de Administração Pública*, 7, 111-141.
- Legendre, Pierre 1976 *Jour du Pouvoir*. Paris: Minuit.
- Levrat, Nicolas 1995 «Concorrência e cooperação entre os poderes locais e regionais», *Revista da Administração Local*, 146, 137-148.
- Lopes, Raúl 1993 «As autarquias locais nas encruzilhadas do desenvolvimento», in M. S. Costa; J. P. Neves (orgs.), *Autarquias locais e desenvolvimento*. Porto: Afrontamento, 49-75.
- Mabileau Albert et al. 1987 «Approches et conceptions du local», in A. Mabileau et al., *Les citoyens et la politique locale*. Paris: Pedone, 11-26.
- Magalhães, Joaquim Romero; Coelho, Maria Helena da Cruz 1986 *O Poder Concelhio, das origens às Cortes Constituintes*. Coimbra: C.E.F.A.
- Marin, Bernd; Mayntz, Renate (orgs.) 1991 *Policy Networks*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Marques, Helena Torres 1986 «10 anos de Poder Local», *Cadernos Municipais*, 38/39, 2-4.
- Martins, Moisés de Lemos 1991 «O discurso da identidade e o modo de enunciar a periferia», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 33, 203-215.
- Martins, Moisés de Lemos 1996 *Para uma inversa navegação, o discurso da identidade*. Porto: Afrontamento.
- Medeiros, Fernando 1988 «Um sistema social de espaços múltiplos – a autonomia do local na sociedade portuguesa», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 25/26, 143-162.
- Medeiros, Fernando 1992 «A formação do espaço social português: entre a 'sociedade-providência' e uma CEE providencial», *Análise Social*, 118/119, 919-941.
- Mény, Y. 1985 «Les politiques des autorités locales», in M. Grawitz; J. Leca (orgs.), *Traité de science politique*. Paris: PUF.

- Mény, Y. 1987 «France», in E. Page; M. Goldsmith (orgs.), *Central and Local Government Relations*. London: Sage, 88-106.
- Molotch, Harvey 1976 «The City As a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place», *American Journal of Sociology*, 2.
- Montalvo, António Rebordão 1985 «A evolução da autonomia municipal e o novo estatuto das autarquias», *O Municipal*, 48/49, 12-18.
- Mozzicafreddo, J.; Guerra, I. 1988 «O grau zero do Poder Local», *Sociologia – Problemas e Práticas*, 4, 45-59.
- Mozzicafreddo, J. et al. 1991 *Gestão e legitimidade no sistema político local*. Lisboa: Escher.
- Mozzicafreddo, J. 1993 «Estratégias políticas de desenvolvimento regional», in M. S. Costa; J. P. Neves (orgs.), *Autarquias locais e desenvolvimento*. Porto: Afrontamento, 77-102.
- Neves, J. P. 1993 «Organizações municipais e informatização, notas para uma investigação sociológica», in M. S. Costa; J. P. Neves (orgs.), *Autarquias locais e desenvolvimento*. Porto: Afrontamento, 49-75.
- Opello, Walter C. 1979 «Administração local e cultura política num concelho rural», *Análise Social*, 59, 655-672.
- Page, E.; Goldsmith, M. 1987a «Centre and Locality: Functions, Access and Discretion», in E. Page; M. Goldsmith (orgs.), *Central and Local Government Relations*. London: Sage, 1-11.
- Page, E.; Goldsmith, M. 1987b «Britain», in E. Page; M. Goldsmith (orgs.), *Central and Local Government Relations*. London: Sage, 68-87.
- Passos, Marcelino Lyra 1993 «Desenvolvimento, contingência e reestruturação organizacional», in M. S. Costa; J. P. Neves (orgs.), *Autarquias locais e desenvolvimento*. Porto: Afrontamento, 145-169.
- Pinto, José Madureira 1991 «Considerações sobre a produção social de identidade», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 32, 217-231.
- Portas, Nuno 1976 «Dos Municípios às Regiões», *O Jornal*, 3 e 10 de Setembro.
- Portas, Nuno 1979 «O Poder Local: que futuro?», *Cadernos Municipais*, 2, 9-17.
- Portas, Nuno 1988 «Sobre alguns problemas da descentralização», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 25/26, 61-78.
- Porto, Manuel 1988 *A reforma fiscal portuguesa e a tributação local*. Separata do *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*.
- Quadros, Elias de Jesus 1978 «Poder e mudança nas organizações», *Revista da Administração Pública*, 1, 48-58.
- Reis, José 1990 «Os lugares e os contextos», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 30, 45-73.
- Rhodes, R. A. W. 1988 *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Governments of Britain*. London: Unwyn Hyman.
- Rocha, J. A. Oliveira 1989 «Governo local e cultura política: o caso da Póvoa do Lanhoso», *Sociedade e Território*, 9, 108-112.
- Ruivo, Fernando; Veneza, Ana 1988 «Seis questões pelo Poder Local», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 25/26, 7-20.
- Ruivo, Fernando 1990 «Local e política em Portugal: O Poder Local na mediação entre centro e periferia», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 30, 75-95.

- Ruivo, Fernando 1995 *Um Estado Labiríntico: O poder relacional nas relações entre Poderes Central e Local em Portugal*. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. (dissertação de doutoramento em Sociologia, a publicar em 1999 pelas Edições Afrontamento).
- Ruivo, Fernando; Campos, Bernardo 1995 *Estudo preparatório da Revisão da Lei das Finanças Locais*. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais.
- Sá, Luís 1983 «A construção do Poder Local, situação e medidas necessárias», *Poder Local*, 37, 4-18.
- Sá, Luís 1988 «Gerir em incerteza», *Poder Local*, 72, 3-4.
- Santos, Boaventura de Sousa 1987 «O Estado, a sociedade e as políticas sociais: o caso das políticas de saúde», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 23, 13-74.
- Santos, Boaventura de Sousa 1988 «Uma cartografia simbólica das representações sociais: prolegómenos a uma concepção pós-moderna do direito», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 24, 139-172.
- Santos, Boaventura de Sousa 1989 «Palavras de Abertura do Colóquio *As Encruzilhadas do Poder Local*», Coimbra: Centro de Estudos Sociais / Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Santos, Boaventura de Sousa 1994 *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*. Porto: Afrontamento.
- Sarmento, J. J. Saraiva 1989 «A liderança política nos municípios e o seu relacionamento com a burocracia da administração local», *Revista de Administração Local*, 113, 683-704.
- Soares, Francisco Bruno 1983 «Poder Local. Problemas do novo mandato», *Poder Local*, 35, 8-12.
- Tarrow, Sidney 1979 *Tra centro e periferia*. Bologna: Il Mulino.
- Terrazzoni, André 1987 *La décentralisation à l'épreuve des faits*. Paris: Librairie Générale de Droit et Jurisprudence.
- Tocqueville, Alexis de 1989 *O Antigo Regime e a Revolução*. Lisboa: Fragmentos.
- Veneza, Ana 1986 «O Poder Local, 1976-1984: da indefinição à (des)centralização estatal», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 18/19/20, 693-708.