

UNIVERSIDADE DE ÉVORA
III CURSO DE MESTRADO EM SOCIOLOGIA
VARIANTE PODER E SISTEMAS POLÍTICOS

Poder Local: Modelos Políticos ou Modelos Partidários?

- Análise Comparativa dos Processos de Tomada de Decisão e dos *Outputs*, entre os mandatos do PSD e os mandatos do PS, no período de 1983 a 1997, nos órgãos do Município de S. Brás de Alportel.

Mestranda:

Josélia Gonçalves

Évora, 2002

UNIVERSIDADE DE ÉVORA
III CURSO DE MESTRADO EM SOCIOLOGIA
VARIANTE PODER E SISTEMAS POLÍTICOS

Poder Local: Modelos Políticos ou Modelos Partidários?

- Análise Comparativa dos Processos de Tomada de Decisão e dos
Outputs, entre os mandatos do PSD e os mandatos do PS, no período de
1983 a 1997, nos órgãos do Município de S. Brás de Alportel.



137023

Mestranda:

Josélia Gonçalves

Évora, 2002

ÍNDICE GERAL.

<u>ÍNDICE GERAL</u>	3
<u>ÍNDICE DE GRELHAS E QUADROS</u>	6
<u>INTRODUÇÃO</u>	9
1. ENQUADRAMENTO GERAL DA TEMÁTICA	9
2. O OBJECTO DE ESTUDO	12
3. QUESTÕES METODOLÓGICAS	14
4. PLANO DE TRABALHO	19
<u>I PARTE - A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LOCAL EM PORTUGAL E EM S. BRÁS DE ALPORTEL</u>	22
CAPÍTULO 1 - A AUTARQUIA LOCAL EM PORTUGAL E EM S. BRÁS DE ALPORTEL.	22
1.1. A AUTARQUIA LOCAL COMO ORGANIZAÇÃO E COMO PRODUTO SOCIAL	26
1.2. ARTICULAÇÃO DO PODER POLÍTICO AUTÁRQUICO COM O PODER ADMINISTRATIVO.	29
CAPÍTULO 2 - CONTEXTO JURÍDICO DA AUTARQUIA LOCAL EM PORTUGAL	35
2.1. DEFINIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DAS AUTARQUIAS LOCAIS E DAS COMPETÊNCIAS DOS RESPECTIVOS ÓRGÃOS	36
CAPÍTULO 3 - REGIME FINANCEIRO DA AUTARQUIA LOCAL EM PORTUGAL	45
CAPÍTULO 4 - CARACTERIZAÇÃO DO CONCELHO DE S. BRÁS DE ALPORTEL	48
4.1. ÂMBITO GEOLÓGICO-GEOGRÁFICO	48
4.2. ÂMBITO DEMOGRÁFICO	49
4.3. ÂMBITO ECONÓMICO	50
4.4. ÂMBITO SOCIOCULTURAL	52
4.5. ÂMBITO POLÍTICO	54
4.3.1. Mandato autárquico de 1983-1985	56
4.3.2. Mandato autárquico de 1986-1989	61
4.3.3. Mandato autárquico de 1990-1993	65
4.3.4. Mandato autárquico de 1994-1997	68
<u>II PARTE - ENQUADRAMENTO TEÓRICO DO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO</u>	72
CAPÍTULO 1 - DECISÃO OU PROCESSO DECISÓRIO	72
1.1. CONCEPÇÃO E CRÍTICA DA DECISÃO	72

1.2. CONCEPÇÃO DO PROCESSO DECISÓRIO.	75
1.3. A FORMAÇÃO DA DECISÃO COMO UM PROCESSO.....	78
CAPÍTULO 2 - PARÂMETROS FUNDAMENTAIS DA FORMAÇÃO DA DECISÃO.	82
2.1. MODELO RACIONAL OU SINÓPTICO.	83
2.2. MODELO INCREMENTAL.	88
2.3. MODELO DE RACIONALIDADE LIMITADA.	91
2.4. MODELO MISTO.	94
CAPÍTULO 3 - A FORMAÇÃO DA DECISÃO.	96
3.1. PERSPECTIVA SISTÉMICA DA FORMAÇÃO DA DECISÃO.	96
3.1.1. Concepção e funcionamento do sistema político.	96
3.1.2. A tomada de decisão como um sistema.	99
CAPÍTULO 4 - MÉTODOS DE ANÁLISE.	107
4.1. ANÁLISE ESTRATÉGICA.	108
4.2. ANÁLISE SEQUENCIAL.	109
4.2.1. Iniciação.....	111
4.2.2. Formulação de alternativas.....	113
4.2.3. Tomada da decisão.....	115
4.2.4. Implementação.	116
4.2.5. Avaliação.....	120
<u>III PARTE - CONDICIONANTES E AGENTES DO PROCESSO DECISÓRIO.</u>	<u>122</u>
CAPÍTULO 1 - GRUPOS DE PRESSÃO E GRUPOS DE INTERESSES.....	123
1.1. DEFINIÇÕES.	124
1.2. TIPOLOGIAS DE GRUPOS DE PRESSÃO.....	127
1.3. GRUPOS DE PRESSÃO E GRUPOS DE INTERESSES NO SISTEMA POLÍTICO.	128
1.4. ACÇÃO COLECTIVA.	130
1.4.1. Modelos interpretativos.	132
CAPÍTULO 2 - PARTIDOS POLÍTICOS.....	143
2.1. DEFINIÇÕES.	143
2.2. ACÇÃO COLECTIVA.	145
CAPÍTULO 3 - ELITES POLÍTICAS.....	148
3.1. TEORIA DA ELITE.	151
3.2. TEORIA PLURALISTA.....	155
3.3. TEORIA MARXISTA.	158

CAPÍTULO 4 – PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS MUNÍCIPES.....	159
4.1. PERSPECTIVAS TEÓRICAS DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA.....	161
CAPÍTULO 5 - RELAÇÃO DA AUTARQUIA LOCAL COM A ADMINISTRAÇÃO CENTRAL.....	164
CAPÍTULO 6 - <i>AGENDA SETTING</i>	165
<u>IV PARTE – ANÁLISE DO PROCESSO DECISÓRIO NA AUTARQUIA LOCAL DE S. BRÁS DE ALPORTEL.....</u>	<u>172</u>
CAPÍTULO 1 – ANÁLISE DO COMPORTAMENTO POLÍTICO-PARTIDÁRIO NOS <i>OUTPUTS</i>	176
1.1. EVOLUÇÃO DOS <i>OUTPUTS</i> DENTRO E ENTRE OS MOMENTOS POLÍTICOS.	179
1.1.1. ANÁLISE POR ÓRGÃO AUTÁRQUICO.	180
1.1.2. ANÁLISE POR FORÇA PARTIDÁRIA.	193
CAPÍTULO 2 - ANÁLISE DOS PROCESSOS DECISÓRIOS.....	201
2.1. INICIAÇÃO.....	203
2.2. FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS.....	208
2.3. DECISÃO.....	213
2.4. IMPLEMENTAÇÃO.....	216
2.5. AVALIAÇÃO.....	220
CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS MUNÍCIPES.....	223
3.1. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA PELO VOTO.....	225
3.2. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA PELA INTERVENÇÃO NAS REUNIÕES DA AM E DA CM.	228
3.3. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA MEDIANTE MANIFESTAÇÕES.....	232
<u>CONCLUSÃO FINAL.....</u>	<u>234</u>
<u>ANEXOS.....</u>	<u>255</u>
<u>SIGLAS UTILIZADAS.....</u>	<u>263</u>
<u>FONTES E BIBLIOGRAFIA.....</u>	<u>264</u>
1. FONTES.....	264
1.1. FONTES GENÉRICAS.....	264
1.2. FONTES ESPECÍFICAS.....	264
2. BIBLIOGRAFIA.....	267
2.1. BIBLIOGRAFIA GENÉRICA.....	267
2.2. BIBLIOGRAFIA ESPECÍFICA.....	282

ÍNDICE DE GRELHAS E QUADROS.

Grelha n.º1 - Organograma (abreviado) da CM de S. Brás de Alportel.	30
Quadro n.º1 – Evolução da população residente e do número de eleitores no Concelho de S. Brás de Alportel, entre 1981 e 1997.	50
Quadro n.º2 - Evolução do peso relativo da população activa por sector de actividade, no Concelho de S. Brás de Alportel, entre 1981 e 1997.	50
Quadro n.º3 – Resultados eleitorais obtidos para a AM em 1982.	56
Quadro n.º4 – Resultados eleitorais obtidos para a CM em 1982.	57
Quadro n.º5 – Perfil dos membros da AM no mandato de 1983-1985.	60
Quadro n.º6 – Perfil dos membros da CM no mandato de 1983-1985.	60
Quadro n.º7 – Resultados eleitorais obtidos para a AM em 1985.	61
Quadro n.º8 – Resultados eleitorais obtidos para a CM em 1985.	62
Quadro n.º9 – Perfil dos membros da AM no mandato de 1986-1989.	64
Quadro n.º10 - Perfil dos membros da CM no mandato de 1986-1989.	64
Quadro n.º11 – Resultados eleitorais obtidos para a AM em 1989.	66
Quadro n.º12 – Resultados eleitorais obtidos para a CM em 1989.	67
Quadro n.º13 – Perfil dos membros da AM no mandato de 1990-1993.	67
Quadro n.º14 – Perfil dos membros da CM no mandato de 1990-1993.	68
Quadro n.º15 – Resultados eleitorais obtidos para a AM em 1993.	69
Quadro n.º16 – Resultados eleitorais obtidos para a CM em 1993.	69
Quadro n.º17 – Perfil dos membros da AM no mandato de 1994-1997.	71
Quadro n.º18 – Perfil dos membros da CM no mandato de 1994-1997.	71
Grelha n.º2 – Grelha interpretativa dos processos decisórios.	110
Quadro n.º19 - Tipologia das decisões estruturada pela categorização dos <i>outputs</i> ao nível da AM, por momentos políticos.	180
Quadro n.º20 - Tipologia das decisões estruturada pela categorização dos <i>outputs</i> ao nível da CM, por momentos políticos.	180
Quadro n.º21 - Propostas apresentadas na AM pela elite governante e elites não governantes com respectiva tipologia de decisão, por momentos políticos.	188
Quadro n.º22 - Propostas apresentadas na CM pela elite governante e elites não governantes com respectiva tipologia de decisão, por momentos políticos.	189

Quadro n.º23 - Sentido de voto entre a AM e a CM por tipologia das decisões, por momentos políticos.....	193
Quadro n.º24 - Proporção dos <i>outputs</i> assumidos, suprimidos e omissos, por momentos políticos.	194
Quadro n.º25 - Identidade do sentido de voto expresso, em ambos os órgãos autárquicos, por cada força partidária e por momentos políticos.	195
Quadro n.º26 - Identidade do sentido de voto expresso quanto ao Plano de Actividades e Orçamento Municipais, em ambos os órgãos autárquicos, por cada força partidária e por momentos políticos.....	196
Quadro n.º27 - Identidade do sentido de voto expresso quanto à Conta de Gerência e Relatório de Actividades, em ambos os órgãos autárquicos, por cada força partidária e por momentos políticos.....	196
Quadro n.º28 - Parcerias preferidas no sentido de voto pelas forças partidárias com menor expressão eleitoral, por momentos políticos.....	197
Quadro n.º29 - Sentido de voto interno das forças partidárias estruturado por <i>outputs</i> assumidos, suprimidos e omissos, por momentos políticos.	198
Quadro n.º30 - Parcerias no sentido de voto pelas forças partidárias com menor expressão eleitoral por <i>outputs</i> assumidos, suprimidos e omissos, por momentos políticos.....	200
Quadro n.º31 - Matriz de Correlação de Spearman entre cada momento político e as posturas de actores sociais intervenientes, na fase da Iniciação.	205
Quadro n.º32 - Matriz de Correlação de Spearman entre cada momento político e as posturas de actores técnicos/administrativos intervenientes, na fase da Iniciação.	206
Quadro n.º33 - Matriz de Correlação de Spearman entre cada momento político e as posturas de actores sociais intervenientes, na fase da Formulação de alternativas.	208
Quadro n.º34 - Matriz de Correlação de Spearman entre as posturas dos actores sociais e da elite governante e das elites não governantes, na fase da Formulação de alternativas, por momentos políticos.	209
Quadro n.º35 - Matriz de Correlação de Spearman entre cada momento político e as posturas de actores técnicos/administrativos intervenientes, na fase da Formulação de alternativas.....	210
Quadro n.º36 - Matriz de Correlação de Spearman entre os apoios das direcções nacionais e as exigências das elites não governantes, na fase da Formulação de alternativas, por momentos políticos.....	211
Quadro n.º37 - Matriz de Correlação de Spearman entre os <i>outputs</i> expressos pela elite governante e pelas elites não governantes, na fase da Formulação de alternativas, por momentos políticos.....	212

Quadro n.º38 - Matriz de Correlação de Spearman entre cada momento político e as posturas de actores sociais intervenientes, na fase da Decisão.....	213
Quadro n.º39 - Matriz de Correlação de Spearman entre cada momento político e as posturas de actores técnicos/administrativos intervenientes, na fase da Decisão.	214
Quadro n.º40 - Matriz de Correlação de Spearman entre as posturas dos actores técnicos/administrativos e os <i>outputs</i> , na fase da Implementação, por momentos políticos.	216
Quadro n.º41 - Matriz de Correlação de Spearman entre as posturas dos actores e os <i>inputs</i> da elite governante e elites não governantes, na fase da Implementação, por momentos políticos.....	218
Quadro n.º42 - Matriz de Correlação de Spearman entre as tipologias de aprovação e os <i>outputs</i> , na fase da Implementação, por momentos políticos.	219
Quadro n.º43 - Matriz de Correlação de Spearman entre a avaliação da elite governante e das elites não governantes e o <i>output</i> final, na fase da Avaliação, por momentos políticos.	220
Quadro n.º44 - Matriz de Correlação de Spearman entre a avaliação da elite governante e das elites não governantes, na fase da Avaliação, por momentos políticos.....	221
Quadro n.º45 - Matriz de Correlação de Spearman da avaliação da população, na fase da Avaliação, por momentos políticos.	222
Quadro n.º46 – Percentagem da participação e da abstenção eleitoral dos munícipes em eleições legislativas entre 1983 e 1995.	225
Quadro n.º47 - Percentagem das tipologias dos votos expressos para a AM e para a CM nas eleições autárquicas entre 1982 e 1993.....	225
Quadro n.º48 - Participação política dos munícipes em sessões públicas da AM e da CM, por momentos políticos.	229
Quadro n.º49 – Súmula da evolução e caracterização dos processos decisórios analisados por fases e por momentos políticos.	256
Quadro n.º50 – Designação dos processos decisórios analisados.	262

INTRODUÇÃO.

1. ENQUADRAMENTO GERAL DA TEMÁTICA.

A reflexão sobre o Poder Local, respectivas potencialidades, limitações e perfil na realidade portuguesa, apresenta um carácter relativamente incipiente, apesar do acréscimo do número de projectos de investigação relativos à acção de base local, particularmente incidentes no papel que desenvolve e nas relações que estabelece, tanto a nível local, como a nível nacional e regional.

O estudo da prática do Poder Local desdobra-se em duas grandes vertentes de análise: uma, considera-o como mera extensão do Poder Central e outra, entende-o como independente do Poder Central, logo, autónomo na capacidade de intervenção. Enquanto a primeira perspectiva se fundamenta na necessidade do Governo Local em obter transferências financeiras do Poder Central para exercer a respectiva autonomia ou independência, na uniformização dos serviços públicos definidos pelo Poder Central e na dependência da intervenção autárquica, face à legislação proveniente do Poder Central, a segunda perspectiva suporta-se no facto de o Governo Local, como instituição representativa da Democracia, ser a ligação última da cadeia de autoridade relacionada com o eleitorado. Qualquer uma das interpretações reportadas detém um significado explicativo perante as capacidades de intervenção do Poder Local. Ambas partilham da premissa da capacidade de exercício do poder, quer este provenha do Governo Central, quer proceda do eleitorado.

Na análise que vamos realizar interessa-nos, sobretudo, a capacidade decisional em si, em articulação com os respectivos constrangimentos, potencialidades e exequibilidades. Pretendemos identificar a evolução das solicitações e das exigências expressas, articulada com as opções pelas alternativas de acção efectuadas e omitidas e com o papel dos distintos actores, explícita ou implicitamente, envolvidos.

A escolha da alternativa de acção pública a desenvolver, para a consecução dos interesses do Município, pressupõe a disponibilidade de informação-base sobre

os recursos a afectar, os possíveis impactos e a respectiva relação com as pretensões existentes, o que nos remete para a extensão da capacidade de influência a todos os actores envolvidos a este nível no processo decisório. A acção pública preconizada pela Autarquia Local, tendo como suposto cenário promover aos interesses do Município como um todo, advêm, igualmente, das especificidades dos distintos grupos locais, dado precisar responder às necessidades e pressões sociais protagonizadas por estes. Tal não torna obrigatório que a gestão política e social do Poder Local e a respectiva delimitação de competências, pressuponham a capacidade de intervir, quer na resolução dos problemas, quer no acréscimo da democratização das decisões ou, ainda, na motivação das populações para as problemáticas locais. Neste contexto de dinâmica política e social do executivo autárquico, a análise dos processos decisórios assume pleno significado.

A acção pública resulta da evolução de um processo, o qual percorre distintas fases e no qual agem diversos actores, a fim de aproximarem o resultado final aos respectivos interesses. Neste enquadramento, o desenvolvimento das opções de acção, a respectiva defesa e a decisão pela prática de uma acção concreta, arrogam um amplo significado social e político. Fenómenos importantes e imprescindíveis na e para a vivência social e política, os processos decisórios não são lineares ou simples, dada a progressiva complexidade, reflexo directo da crescente diversificação e multiplicidade social. A sua evolução depende, directa ou indirectamente, de um número significativo de factores, manifestos ou latentes, de natureza diferenciada. O respectivo processamento ao nível das organizações públicas expressa a complexidade existente face à presença de diversos actores, de valores diferenciados e de interesses potencialmente divergentes e, ainda, dos contributos de distintas organizações de âmbito central, regional ou local, dotadas de natureza, especificidade e amplitude distintas. Insere-se, exactamente neste último cenário, o objecto de estudo do presente trabalho: os processos decisórios das políticas públicas de uma Autarquia Local, entendida como um subsistema político e, em paralelo, como um subsistema administrativo.

Às Autarquias Locais incumbe uma multiplicidade de competências, atribuições e funções regidas, globalmente, pela pretensão de satisfazer os interesses do Município, concretizados na qualidade de vida e bem-estar para os munícipes. A caracterização heterogénea destes últimos pressupõe que as necessidades sejam diversificadas, as expectativas distintas e, logo, as exigências e solicitações diferenciadas. Caberá, então, à Autarquia Local promover a articulação entre estas obtendo, em princípio e dessa forma, a harmonia e satisfação da população. Mas, se a população não é homogénea, a configuração da própria Autarquia Local evidencia, igualmente, a diversidade de presenças político-partidárias defensoras de interesses, perspectivas e projectos de acção pública distintos, o que parece justificar as propostas de executivos autárquicos unicolores. A identificação das cedências, das intransigências e das posturas político-partidárias no desenvolvimento dos processos decisórios, objectos de deliberações e de acção pública e dos comportamentos dos eleitos locais constituem, por isso, um campo fértil de investigação.

Os processos decisórios constituem um objecto de estudo de grande relevo científico, social e político para a Ciência Política e para a Ciência Administrativa. A natureza das condicionantes presentes, a diferente valoração dos interesses envolvidos, o constrangimento dos recursos, a lógica social, económica e política subjacentes e os impactos no terreno justificam a respectiva pertinência.

Na abordagem da fenomenologia em causa procuramos identificar a evolução dos processos decisórios, nomeadamente, ao nível dos trâmites da estruturação respectiva e da forma como as situações são ponderadas e decididas, por forma a compreendermos melhor os significados da conduta político-partidária, captarmos as lógicas de funcionamento e reflectirmos acerca das inibições e implicações destas decisões. Dado que, teoricamente, as opções efectuadas a este nível têm como pressuposto base convergir para os interesses comuns da base territorial de intervenção da entidade decisória, em termos práticos, interessamo-nos verificar a presença, ou não, de diferentes perspectivas partidárias, de possíveis desvios e eventual prevalência de interesses sectoriais ou globais.

Para além da pertinência científica, a presente análise reveste-se de um interesse eminentemente prático, na medida em que o objecto de estudo determina a vivência local, de forma mais ou menos nítida.

O estudo da estrutura, funcionamento e articulação do Poder Local com os diversos actores permitirá delimitar a respectiva preponderância, mediante uma perspectiva político-institucional. Assumimos, *a priori*, a dificuldade de se definirem as características e as funções das práticas políticas do Poder Local institucional por estas serem grandemente delimitadas pela prática, através da apreciação da capacidade de intervenção institucional, do grau de pluralidade do Poder Político Local e das formas de legitimação da acção política e social.

2. O OBJECTO DE ESTUDO.

A presente análise incide sobre um subsistema político - Autarquia de S. Brás de Alportel. Estudamos este subsistema como organização, na figura da Assembleia Municipal (AM) e da Câmara Municipal (CM), como actividade, mediante os processos de formação das decisões aí desenvolvidos, e como resultado, na configuração das políticas públicas decididas e executadas.

A escolha do Município em causa deve-se à sua história política recente marcada pela alternância político-partidária no Poder Local, ao facto de se localizar no interior do Algarve e, por isso, usualmente menos lembrado e menos conhecido, e a complementar, mas não irrelevante, à autorização da AM e da CM de S. Brás de Alportel para realizarmos a investigação proposta, com a conseqüente disponibilidade do executivo autárquico e do respectivo corpo administrativo em facultar a informação necessária e requerida.

O processo decisório nucleariza a análise por considerarmos o entendimento exclusivo do acto decisório em si, como redutor do fenómeno e inibidor da percepção da evolução, dos factores e agentes determinantes, sendo, por isso, indutor de interpretações erróneas. Existem uma série de actores técnicos, administrativos, sociais e políticos que desenvolvem esforços no sentido de influenciarem a elaboração das escolhas, pelo que a análise considera estas

distintas presenças. Contudo, não promovemos ao estudo dos comportamentos dos actores administrativos locais dada a nossa vertente de análise vocacionar-se para a componente política e pensarmos que a consideração daqueles merece, por si só, constituir outro objecto de estudo e, logo, motivar outra dissertação.

Os processos de tomada de decisões em análise encontram-se delimitados, materialmente, ao Município de S. Brás de Alportel, reportando a temáticas presentes nas actas das reuniões da AM e da CM e, cronologicamente, ao período entre 1983 e 1997, abrangendo, assim, quatro mandatos autárquicos: os dois primeiros, de 1983 a 1985 e de 1986 a 1989, protagonizados maioritariamente pelo Partido Social Democrata (PSD), e os dois últimos, de 1990 a 1993 e de 1994 a 1997, desenvolvidos maioritariamente, pelo Partido Socialista (PS).

A escolha pela análise transversal dos quatro mandatos autárquicos suporta-se na necessidade de termos, à partida, um quadro comparativo que permita o desenvolvimento de uma análise sistémica e fundamentada sobre as metodologias e especificidades patentes nos processos decisórios, de acordo com as distintas lideranças partidárias. Estes quatro mandatos autárquicos desdobram-se, assim, em dois mandatos consecutivos exercidos pelo PSD e em dois mandatos exercidos consecutivamente pelo PS configurando, deste modo, dois momentos políticos distintos. Parece-nos incorrecto analisar distintas presenças na Autarquia Local e a opção por um único mandato de cada partido político suscita-nos, igualmente, dúvidas na medida em que, por um lado, a comparação entre o segundo mandato do PSD e o primeiro do PS não favorece o equilíbrio e a paridade procurada e, por outro lado, a comparação dos dois primeiros ou dos dois segundos também não surge como viável, face ao distanciamento e interrupção no tempo e aos diferentes contexto e estrutura presentes.

Assim, constituímos duas amostras correspondentes a cada grupo de mandatos autárquicos onde seleccionamos nove processos decisórios com base nos critérios de presença nos dois órgãos autárquicos, de impactos notórios junto dos munícipes ou de associações locais, de pertinência para o Concelho, de se terem iniciado, e preferencialmente terminado, dentro do período considerado.

Assim, a amostra de processos decisórios dos mandatos do PSD é constituída por: Protocolo com Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de S. Brás de Alportel (AHBVSBA), construção do Complexo Desportivo da Verbena, Regulamento de atribuição de fogos do Bairro Social de 102 fogos, construção urbanística na área limítrofe da Pousada, aquisição e remodelação do Cine-Teatro, construção do Bairro Social de 74 fogos, localização do Mercado Semanal, construção do Polidesportivo e prolongamento da Avenida da Liberdade, e a dos mandatos do PS por: construção da Escola Secundária, elaboração do Plano Director Municipal (PDM), realização da Feira da Serra, cedência de terrenos para o Quartel da Guarda Nacional Republicana, localização do Aterro Sanitário Regional (ASR), localização das Linhas de Alta Tensão, construção do Pavilhão Desportivo Coberto, construção Jardim de Infância e delimitação do Parque Industrial.

Para além, desta análise entendida como central, procedemos, de igual modo, a outras abordagens analíticas traduzidas, por um lado, no estudo comparativo entre as saídas do sistema, ou seja, entre os *outputs* dotados de distintas configurações, condicionados e estruturados mediante as perspectivas dos detentores do poder, ou seja, da elite política, onde apenas não consideramos os *outputs* concretizados na aplicabilidade da lei, no pagamento dos trabalhos das obras em curso e na colocação à apreciação do órgão deliberativo de assuntos da sua competência que, consideramos, não deterem significado político-partidário, e, por outro lado, no estudo da participação política dos munícipes, sempre com suporte nos dois momentos políticos distintos.

3. QUESTÕES METODOLÓGICAS.

O recurso ao estudo de caso emerge como uma das formas possíveis de abordagem à temática, enquadrando-se na Política Comparada, e constitui objecto de escolha por nos permitir uma análise mais aprofundada, essencialmente exploratória do tema, na qual torna-se possível identificarmos os sentidos dos comportamentos político-partidários. O desenvolvimento dos estudos de casos ampliam a capacidade de estabelecermos comparações e

suscitam novas hipóteses de trabalho aptas a serem utilizadas em outras vertentes de estudo.

Constituindo a Autarquia de S. Brás de Alportel um subsistema do sistema político e administrativo português, suportamos a análise no modelo sistémico (Easton 1967), e procuramos delimitar os *inputs* e os *outputs* desenvolvidos pelo e para o meio ambiente, bem como as retroacções efectuadas (Deustch 1963).

Pretendemos que seja um estudo comparativo, analítico, exploratório, descritivo e explicativo de um caso concreto. Entendemos as análises críticas dos *outputs*, da participação política dos munícipes e da evolução dos processos decisórios, como fundamentais para a percepção da identificação com o meio envolvente, e atribuímos, nesta última abordagem, um particular interesse às vertentes partidárias, aos comportamentos político-partidários, à evolução e estruturação dos processos decisórios e aos actores intervenientes, de acordo com cada momento político.

Para além da satisfação formal dos requisitos de ordem académica e das questões gerais anteriormente referidas, o presente trabalho visa atingir os seguintes objectivos específicos, para cada grupo de mandatos autárquicos, no caso concreto de S. Brás de Alportel: a) averiguar acerca da influência dos diversos actores administrativos, técnicos, políticos e sociais na configuração, decurso e término dos processos decisórios; b) identificar eventuais relações de solidariedade política bem como de conflito; c) averiguar acerca da relação entre o comportamento partidário e os interesses do Município; d) observar se existe continuidade das políticas públicas desenvolvidas entre e dentro dos momentos políticos; e) verificar em que medida as políticas públicas locais resultam das pretensões de satisfação de necessidades da população ou dos interesses particulares dos actores envolvidos na decisão; f) indagar acerca dos níveis de participação política dos munícipes; g) comparar os comportamentos políticos dos diversos actores e a importância relativa das políticas públicas no quadro dos grupos de mandatos autárquicos em análise.

Considerando que a Autarquia Local é liderada, em cada um destes momentos políticos, pelo partido político com o maior número de votos obtidos nas eleições

autárquicas precedentes; considerando que cada partido político, em função da respectiva linha ideológica, defende uma determinada perspectiva interventora para o Município; suscita-se a seguinte questão, à qual procuramos responder no decurso da investigação realizada: Será que, no caso específico analisado, os *outputs* e os processos decisórios subjacentes às políticas públicas preconizadas e executadas são imunes às diferenças ideológico-partidárias, ao exercício das pressões desenvolvidas por actores exteriores aos órgãos autárquicos e os interesses locais se sobrepõem aos interesses partidários, independentemente da elite política no exercício do poder?

O presente trabalho procura testar diversas hipóteses, consistindo a hipótese principal na seguinte proposição:

- A caracterização da evolução dos processos decisórios e dos *outputs* expressos subjacentes às políticas públicas desenvolvidas pela Autarquia Local de S. Brás de Alportel, no período entre 1983 e 1997, decomposto em dois momentos políticos diferenciados, não sofre influências da especificidade da respectiva gestão partidária dos mandatos autárquicos, no que respeita ao comportamento político das forças partidárias em presença, ao papel desenvolvido pelos actores técnicos, administrativos e sociais e ao respectivo desenvolvimento processual, apesar de as políticas públicas poderem ser alteradas de acordo com os partidos políticos no Poder Local.

A complementar a hipótese principal emergem três hipóteses secundárias, assim formatadas:

- Independentemente do momento político, o partido político no exercício do poder na Autarquia de S. Brás de Alportel apresenta entre si uma forte solidariedade política relativa às posturas defendidas, em termos inter-orgânicos.
- Independentemente do momento político, os partidos políticos na oposição procuram desenvolver a confrontação política, opondo-se maioritariamente às posições assumidas pelo partido político dirigente, quer na AM, quer na CM.
- Independentemente do momento político, o órgão deliberativo, como órgão fiscalizador da CM, apresenta tendencialmente uma maior dissonância interna, em termos deliberativos, comparativamente ao órgão executivo.

O carácter científico ambicionado na realização de distintos trabalhos e estudos resulta da utilização adequada e conforme de um método¹ seleccionado, tendo em consideração os objectivos a atingir, e de técnicas² permissivas à recolha, tratamento e análise dos dados necessários e coerentes com as temáticas em causa. A articulação destas duas vertentes permite a efectivação de interpretações e/ou conclusões credíveis nas investigações desenvolvidas.

Neste estudo de caso³ procuramos analisar, de modo intensivo, uma situação particular, com naturais restrições e constrangimentos implícitos à possibilidade de procedermos a generalizações. Articulamos a análise qualitativa com a análise quantitativa, sempre que possível e entendermos necessário, em cada uma das vertentes de estudo desenvolvidas com vista a uma abordagem mais ampla e completa, pelo que recorreremos a várias técnicas⁴.

Revela-se, igualmente, preponderante o recurso à documentação base do domínio de investigação. Neste contexto, efectuamos a pesquisa documental como procedimento metódico da detecção, recolha e crítica de dados, procurando a respectiva interpretação no quadro da investigação empreendida, materializada, essencialmente, nas actas das reuniões da AM e da CM⁵ e instrumentos de gestão autárquica⁶ por constituírem a fonte de informação por excelência.

¹ O método é susceptível de ser entendido como “uma estratégia integrada de pesquisa que organiza criticamente as práticas de investigação, incidindo nomeadamente sobre a selecção e articulação das técnicas de recolha e análise de informação” (Costa 1986: 129).

² As técnicas não se confundem com o método. São antes, “um instrumento de trabalho que viabiliza a realização de uma pesquisa, um modo de se conseguir a efectivação do conjunto de operações em que consiste o método, com vista à verificação empírica – confrontação do corpo de hipóteses com a informação colhida na amostra” (Pardal e Correia 1995: 48). Contudo, também não são autónomas em relação ao método, dado ser este que as selecciona e as conjuga. A opção por determinadas técnicas resulta directamente da(s) hipótese(s) de trabalho e do corpo de indicadores definidos para o estudo.

³ O *case study* encontra-se vocacionado, como a própria designação o indica, para a análise de forma intensiva, em profundidade, de situações particulares. É um método bastante limitado quanto à generalização, sendo esta apenas possível em condições muito particulares, dado desenvolver, basicamente, um estudo clínico dos casos particulares.

⁴ O estudo de caso apresenta-se flexível no recurso às técnicas, ao permitir a utilização de uma grande diversidade destas e possibilitar a recolha de informação diversificada relativa à situação em análise, viabilizando o respectivo conhecimento e análise.

⁵ As actas dos órgãos autárquicos inserem-se na classificação de fontes escritas oficiais. Em sentido estrito, uma fonte é oficial quando depende de uma autoridade pública. Ou seja, “as fontes oficiais dependem em exclusivo de agentes do Estado ou de pessoas mandatadas pela autoridade do Estado e que agem no quadro das suas funções” (Saint-Georges 1997: 22).

⁶ Entre os principais instrumentos de gestão autárquica encontramos o Plano de Actividades e Orçamento Municipais e a Conta de Gerência e Relatório de Actividades.

As entrevistas não-estruturadas dirigidas⁷ efectuadas aos actores envolvidos nos processos decisórios seleccionados, também não são descuradas, dado serem contributivas ao desenho completo das informações necessárias à consecução da análise científica que pretendemos.

Na primeira vertente de análise, relativa à categorização das temáticas, procuramos evidenciar que áreas de intervenção e, conseqüentemente, que *outputs* são assumidos, suprimidos e omissos, e objecto de que tipologia de decisão, em articulação com o estudo comparativo dos comportamentos desenvolvidos pelos eleitos locais, por cada partido político e em ambos os órgãos autárquicos, relativos a questões idênticas, e averiguar acerca das respectivas identidades e divergências orgânicas e partidárias. No estudo dos processos decisórios procuramos identificar o desenvolvimento das posturas e atitudes dos actores envolvidos, por cada fase, e, por fim, na participação política dos munícipes pretendemos identificar as causas principais para a mesma e respectivas configurações. Em cada vertente de análise consideramos, sempre, a delimitação dos dois grupos de mandatos autárquicos.

Cada uma destas situações é objecto de uma análise interpretativa. A técnica utilizada é a análise de conteúdo⁸ por entendermos a matéria de conteúdo como determinante à identificação do sentido, da intenção, ou ainda, da forma como as situações são perspectivadas. Entre as diferentes possibilidades de categorização do conjunto das técnicas da análise de conteúdo, a análise temática permite-nos o levantamento das atitudes, das posturas políticas assumidas, suprimidas e omitidas pelos órgãos autárquicos e pelos partidos políticos com assento nestes, relativas às questões em concreto, às áreas de atribuições sobre as quais lhes incumbe agir (Bardin 1995).

⁷ A opção pelas entrevistas não-estruturadas dirigidas, em detrimento das estruturadas e semi-estruturadas justifica-se por nos permitir uma maior liberdade de actuação. Centrando-se num tema permite a formulação de questões relativas a este pelo entrevistador e, em simultâneo, maior liberdade de resposta pelo entrevistado (Pardal e Correia 1995), pelo que consideramos ser adequado ao contexto da análise dos processos decisórios.

⁸ Com base nos objectivos de investigação definimos unidades de análise que são extremamente importantes para estabelecermos comparações entre as diversas concepções cultural-político-sociais existentes ao longo dos mandatos e, igualmente, para encontrarmos as variações que certas políticas podem sofrer, atendendo ao contexto e aos protagonistas do momento (Bardin 1995).

No que respeita à segunda vertente de análise recorreremos, após a sistematização da informação por análise de conteúdo, à quantificação e processamento estatístico pelo programa informático “Statistical Package for the Social Sciences” (SPSS), versão 10. Ou seja, procuramos, na medida do possível, identificar a existência de associações estatisticamente significativas em aspectos considerados cruciais e a referimos oportunamente. Porém, a exiguidade das amostras, justificada pelo respeito ao critério de presença simultânea dos processos nos dois órgãos do Município, constrange parcialmente a produção de testes estatísticos sendo, assim, efectuados sempre que possível. De entre os testes estatísticos, utilizamos o ró de Spearman, método não-paramétrico, por nos possibilitar a percepção da força e direcção das relações estabelecidas entre as variáveis e face à respectiva aplicabilidade numa ampla variedade de cenários (Bryman e Cramer 1993) e, logo, em amostras mais reduzidas, e em variáveis de intervalo (Bryman e Cramer 1993) ou nominais (O’Brien 1979).

4. PLANO DE TRABALHO.

Após termos efectuado as considerações preliminares necessárias para a compreensão e singularidade da análise, nomeadamente, o enquadramento geral da temática, a definição do objecto de estudo, a identificação das questões metodológicas e a explicitação do método e das técnicas a utilizar, procedemos ao desenvolvimento da dissertação que se decompõe em 5 grandes partes.

A I Parte ocupa-se da caracterização da Autarquia Local integrada na Administração Pública Local em Portugal, em geral, e no caso específico de S. Brás de Alportel, e estrutura-se em 4 capítulos.

No Capítulo 1 respeita ao entendimento da Autarquia local como organização e como produto social e à articulação entre o Poder Político Autárquico e o Poder Administrativo. Apesar deste último não constituir objecto de estudo nesta dissertação, como acima referimos, consideramos pertinente a sua referência teórica com vista à definição das respectivas delimitações, dado constituírem situações susceptíveis de motivar, por vezes, alguma confusão, mas que, efectivamente, não se identificam. O Capítulo 2, por sua vez, trata das questões

legais referentes à Autarquia Local, no contexto da Administração Pública Local, nomeadamente, com a definição das atribuições das Autarquias Locais e das competências dos órgãos respectivos no período em análise. Salientamos as alterações, entretanto, ocorridas, quer no sentido da supressão, quer em termos de novidade de incumbências. O regime financeiro da Autarquia Local, bem como as evoluções respectivas sofridas, atendendo à preponderância inata para o decurso dos mandatos e respectivos conteúdos concretos, encontra-se patente no Capítulo 3. Por último, o Capítulo 4 ocupa-se da caracterização do Concelho de S. Brás de Alportel, percorrendo o âmbito geológico-geográfico, demográfico, económico, sociocultural e político. Para além da imagem global do Concelho, procedemos à apresentação das mudanças ocorridas nestes âmbitos, constituindo-se, assim, um cenário importante à compreensão do objecto de estudo. No caso concreto do âmbito político, apresentamos os dados especificados relativos a cada mandato autárquico em estudo, nomeadamente, os resultados eleitorais obtidos com as percentagens respectivas e os consequentes cargos políticos, bem como a caracterização do perfil dos eleitos locais.

A II Parte procede ao enquadramento teórico do processo de tomada de decisão e subdivide-se em quatro capítulos.

O Capítulo 1 desenvolve a confrontação e reflexão entre o conceito de decisão e de processo decisório, apresentando as limitações da consideração única e exclusiva do acto puro da decisão e defendendo, por conseguinte, a necessidade da análise da evolução das ideias e das posturas relativas ao problema-alvo ao longo dos processos decisórios. O Capítulo 2 apresenta os parâmetros fundamentais da formação da decisão referindo, portanto, formas distintas de procedimentos, com vista à tomada de decisões, defendidos como exequíveis. O Capítulo 3 incide sobre a formação da decisão em si, adoptando uma perspectiva sistémica desta, no qual atribuímos uma particular relevância ao papel dos *inputs* e dos *outputs* e consideramos estes últimos como assumidos, suprimidos ou omissos. Por fim, o Capítulo 4 foca os possíveis métodos de análise dos processos decisórios e no qual defendemos a articulação destes na prossecução do nosso estudo de caso.

A III Parte apresenta as condicionantes e os agentes do processo decisório e estrutura-se em seis Capítulos.

O Capítulo 1 explora as concepções dos grupos de pressão e dos grupos de interesses, perspectivando-os como realidades distintas e desenvolve as acções protagonizadas por estes, bem como a diversidade de modelos interpretativos respectivos. A definição dos partidos políticos e a consideração da sua acção encontram-se patentes no Capítulo 2. O Capítulo 3 desenvolve o tema das elites políticas como determinantes nos processos decisórios. A participação política dos munícipes, bem como as distintas vertentes que assume, estão presentes no Capítulo 4. O Capítulo 5 reflecte acerca das relações entre a Autarquia Local e a Administração Central concebendo-as, essencialmente, constringedoras e, por fim, o Capítulo 6 considera a designação e a preponderância do *agenda setting* na selecção e desenvolvimento dos processos decisórios com base na informação como elemento-chave e condicionante dos processos decisórios.

A IV Parte procede à análise empírica e desdobra-se em quatro Capítulos.

O Capítulo 1 debruça-se sobre a importância relativa das temáticas, procurando identificar quais são os *outputs* assumidos, suprimidos e omissos e que posturas deliberativas são preconizadas relativamente a estes, pelos órgãos autárquicos e pelas forças partidárias, particularmente no que respeita às mesmas questões, às mesmas políticas públicas, onde se procura identificar se existem ou não, solidariedades inter-orgânicas e partidárias, para além da consideração dos comportamentos políticos, atendendo a que os partidos políticos defendem perspectivas específicas da consecução dos interesses do Município, por cada momento político. O Capítulo 2 procede à análise dos processos decisórios seleccionados, em função dos critérios inicialmente apresentados. O Capítulo 3 analisa a participação política da população, privilegiando-se a sua participação nas reuniões oficiais, face à ausência de registos de outros tipos possíveis de participação.

Por fim, apresentamos a nossa conclusão final.

I PARTE - A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LOCAL EM PORTUGAL E EM S. BRÁS DE ALPORTEL.

O estudo dos processos decisórios desenvolvidos no âmbito de uma Autarquia Local, concretamente, do Concelho de S. Brás de Alportel, pressupõe o desenvolvimento da respectiva contextualização no quadro da Administração Pública, em geral, e da Administração Pública Local, em particular.

Saber em que consiste a Administração Pública Local, e mais concretamente a Autarquia Local, emerge como uma vertente de reflexão incontornável, tanto mais que resulta da conjugação de dois níveis de desempenhos, o político, desenvolvido pelos eleitos locais resultantes dos sufrágios universais realizados localmente, e o técnico e administrativo, desenvolvido pelos funcionários e quadros técnicos. Em simultâneo, a definição das competências, das atribuições, dos regimes jurídico e financeiro, bem como as evoluções respectivas, surgem determinantes para o enquadramento e a consecutiva compreensão das políticas públicas prosseguidas.

Contudo, a questão não fica esgotada. Na medida em que o estudo se reporta a um caso concreto, perfeitamente identificado e identificável, não faz sentido descurarmos a caracterização do Município em causa, decomposta, por sua vez, em várias dimensões consideradas pertinentes para o desenho total respectivo, face ao condicionamento, quer explícito, quer implícito, que desenvolvem. Assim, efectuamos a caracterização do Município no âmbito geológico-geográfico, demográfico, económico, sociocultural e político, naturalmente em termos de evolução e não em termos estáticos, dado que o período em análise, cerca de quinze anos, sofre obrigatoriamente mudanças, umas mais visíveis ou mais importantes do que outras mas, sem dúvida, determinantes do contexto onde se desenvolvem os processos decisórios e, logo, as acções públicas.

CAPÍTULO 1 - A AUTARQUIA LOCAL EM PORTUGAL E EM S. BRÁS DE ALPORTEL.

O estudo e a conseqüente caracterização da Autarquia Local pressupõem o entendimento respectivo num quadro mais amplo: o quadro do Poder Local e da Administração Pública Local. O último conceito é, sem dúvida, mais abrangente

na medida em que respeita, igualmente, aos serviços delegados pela Administração Pública e representados localmente, quer ao nível das finanças, quer ao nível educativo, quer ao nível da saúde, entre outros, definindo-se, objectivamente, como “o conjunto de actividades, fundamentalmente de execução das decisões políticas e legislativas visando assegurar as diversas tarefas definidas” e, subjectivamente, como “o conjunto de serviços e entidades encarregadas de levar a cabo as actividades administrativas” (Sá 2000: 37,39). Vejamos como se perspectiva a concepção da Autarquia Local neste cenário.

Quer o Poder Local, quer a Administração Pública Local, como um todo, têm sofrido evoluções notórias e determinantes da caracterização respectiva actual. É unânime na literatura relativa que o Poder Local “tem desempenhado um importante papel em termos de promoção do desenvolvimento e na elaboração da política económica e social” (Rodrigues 1997: 25) ao suscitar um significativo número de iniciativas e projectos locais promotores da melhoria das condições de vida e de trabalho das populações da repartição administrativa correspondente. Acresce-se que “a administração local em Portugal se encontra no limiar de uma nova fase” (Jacinto 1994: 79), caracterizada por um novo tipo de envolvimento municipal com repercussões no ordenamento e no exercício de iniciativas promotoras do desenvolvimento socio-económico. Contudo, observamos algumas limitações impostas pelo Poder Central.

A centralização da Administração Pública em Portugal provoca a reduzida autonomia das Autarquias Locais, sendo a tutela e o controlo grandemente exercidos pelos representantes regionais ou nacionais do Poder Central sobre as autoridades locais. A acrescer à submissão expressa encontramos, ainda, as finanças locais atribuídas pelo Poder Central através do Orçamento do Estado (OE) direccionadas, basicamente, para o funcionamento dos serviços de utilidade pública localizados nos Municípios (Fernandes 1995) e que, dependendo da caracterização económica e do grau de autonomia financeira de cada Município⁹,

⁹ A importância relativa das verbas transferidas do OE relaciona-se directamente com as fontes de receitas das Autarquias Locais. Enquanto algumas são bastante autónomas na consecução dos projectos e nas políticas públicas desenvolvidas, dado disporem de receitas próprias elevadas, outras dependem quase em exclusivo, das verbas transferidas do OE para a consecução dos investimentos programados.

assumem maior ou menor significado. Ou seja, tendencialmente, as decisões mais preponderantes são reservadas ao Poder Central (Sá 2000).

A relação entre a Administração Pública Central e a Administração Pública Local e mais concretamente, a Autarquia Local, configura-se dinâmica perante as mutações legislativas ocorridas com o intuito de se (re)definirem os papéis respectivos, as acções e as políticas públicas de competência respectiva. A maior alteração acontece, sem dúvida, com a implementação do Regime Democrático, com o 25 de Abril de 1974, e com o novo corpo legislativo que produz, posteriormente, concepções de políticas locais e do Poder Local com novas implicações, em que se procura significar a vocação dos órgãos locais para o provimento das necessidades e condicionamento da evolução futura das áreas territoriais subjacentes. Contudo, esta reconstrução revela-se algo desajustada, ambígua ou omissa devido às limitações, quer das capacidades, quer das atribuições e competências da Autarquia Local perante as diferenciadas e sistemáticas solicitações de que foi e é objecto, e que motivaram e motivam a desadequação entre a formalidade inerente e a informalidade vigente das acções públicas¹⁰. O Poder Local constituído por um valor simbólico e, simultaneamente, por uma realidade significativa da vigência do regime democrático apresenta, assim, um certo distanciamento entre a *law in the books* e a *law in action* (Mozzicafreddo e al 1991), podendo esta última não coincidir com a normatividade oficial, perante o assumir, de modo informal, de “competências” pelas Autarquias Locais, inexistentes no enquadramento jurídico respectivo (Ruivo 2000b)), face à proximidade física e “afectiva” aos problemas locais.

Consequentemente, “nas relações entre Poderes Central e Local, a objectividade da ordem jurídica e político-administrativa é, assim, decisivamente marcada por traços de ambiguidade e ambivalência, em resultado dos quais os órgãos e actores locais tendem muitas vezes a não se assumir como sujeitos ou destinatários meramente passivos dos enquadramentos oficiais do Estado

¹⁰ A evolução do Poder Local, das configurações político-administrativas e económicas das Autarquias Locais têm decorrido “num quadro de actuação estatal em que o nível das discrepâncias entre o que se encontra legalmente estatuído e as práticas reais (efectivas ou por omissão) tem vindo a ser muito alto” (Ruivo 2000a):17).

Central” (Ruivo 2000a): 18) e assumem como área passível de intervenção, todas as questões relativas à população e território, desde que não estejam dependentes de outra entidade pública.

O Poder Local evolui, ao longo dos anos, no sentido da ampliação, formal e informal, das atribuições e competências respectivas¹¹, pelo que o seu exercício implica uma relativa margem de autonomia perante o Estado¹² permanecendo, contudo, circuitos de comunicação e relações de troca entre as duas redes (central e local)¹³. Encarregadas de gerir as contradições, de amortecer as tensões, de corrigir os efeitos de certas políticas nacionais, de criar as novas solidariedades, as entidades locais reportam-se a uma racionalidade de tipo “territorial”¹⁴, suscitando a “multiplicidade de tipos de medidas políticas e de formas de acção política que, ora assumirão aqui determinada forma, ora ali tomarão outro figurino” (Ruivo 1990: 76). Porém, genericamente, Mozzicafreddo defende o equacionamento das estratégias municipais com base: a) no grau de autonomia do Governo Local face à Administração Central; b) no poder dos grupos sociais e económicos locais; c) nas capacidades em gerir os equilíbrios sociais e económicos locais; d) nas diversidades locais; e) nas possibilidades económicas e financeiras das Autarquias Locais (Mozzicafreddo 1993).

¹¹ A emergência do sistema local reduz o alcance do esquema unitário e promove o “localismo”, tradução da primazia dada às considerações locais sobre a coerência administrativa vertical e do desenvolvimento da capacidade de negociação das áreas periféricas perante o centro (Grémion 1976).

¹² Entendemos os agentes locais como simples executantes das directivas das administrações centrais, hierarquicamente superiores, constitui uma ilusão: responsáveis pelas políticas públicas dispõem de uma capacidade de acção estratégica que interdita a influência unilateral do centro e, ao dominarem a zona de incerteza configurada nas reacções da sociedade local, adquirem uma margem de manobra com efeitos na selecção e desenvolvimento das políticas públicas para as quais contribuem os diversos actores locais. A decisão resulta de complexas interacções efectuadas com o meio local (Chevallier 1978).

¹³ Ou seja, existe um constrangimento justificativo das relações de complementaridade e de interdependência: necessidade do outro para atingir os respectivos objectivos.

¹⁴ Com a deslocação do poder do centro para a periferia, observamos que a própria racionalidade das escolhas de políticas públicas é alterada. Surge um novo sistema de inter-relações, integrado e solidário apoiado sobre o local para resistir à influência do nível central (Mergulhão 1997). No caso da Administração Pública, observamos que colabora, usualmente, com os eleitos locais para benefício do meio envolvente e das populações.



A Autarquia Local configura-se como uma organização com todas as características implícitas e pressupostos inerentes. Vejamos como se enquadra e perspectiva e os pontos de ligação neste contexto.

1.1. A AUTARQUIA LOCAL COMO ORGANIZAÇÃO E COMO PRODUTO SOCIAL.

As teorias das organizações apresentam contributos para perspetivações específicas que motivam diversas concepções de organização, as quais, no entanto, apresentam alguns pontos convergentes: a) o comportamento determinado por uma cultura, por intenções e objectivos; b) o recurso a conhecimentos, a técnicas, à experiência adquirida e ao *savoir faire* para atingir os objectivos previstos e cumprir as tarefas incumbidas; c) o pressuposto da estruturação e da integração das actividades: divisão formal do trabalho, atribuição de responsabilidades, coordenação, ...; d) o suporte na participação de pessoas e nas suas características: inteligência, sensibilidade, motivação, personalidade, ...; e) e a assunção como possuidora de um centro *nervoso* que organiza e controla o conjunto das actividades¹⁵ (Bertrand e Guillemet 1994).

A organização apresenta-se como uma unidade social complexa, constituída por indivíduos e por grupos de índole diversificada cujos interesses não convergem obrigatoriamente podendo, mesmo, serem conflituosos. Para H. Simon o estudo de uma organização pressupõe considerar primeiramente que é constituída por “um conjunto de estruturas de comunicação, de informação e de relação entre as pessoas que constituem um grupo” (Chevallier 1986: 50). No entanto, a organização não é um sistema fechado mas estabelece, pelo contrário, trocas, mais ou menos intensas (Hampton 1992), com o meio envolvente, pelo que é pertinente considerar as variáveis que constroem a estrutura interna¹⁶.

¹⁵ Bertrand e Guillemet definem organização como: “um sistema situado num meio que compreende: um subsistema cultural (intenções, finalidades, valores, convicções), um subsistema tecnocognitivo (conhecimentos, técnicas, tecnologias e experiência), um subsistema estrutural (uma divisão formal e informal do trabalho), um subsistema psicossocial (pessoas que têm relações entre elas), assim como um subsistema de gestão (planificação, controlo e coordenação)” (Bertrand e Guillemet 1994: 14).

¹⁶ A organização confronta-se com um processo de ajustamento duplo ao procurar satisfazer dois tipos de exigências eventualmente contrárias: umas de ordem interna, outras provenientes do meio envolvente.

Nesta lógica, Easton sugere a analogia do sistema político, neste caso um subsistema político concretizado na Autarquia Local, como uma caixa preta, da qual se ignora o sucedido no respectivo interior, inserida no meio ambiente (ambiente social), do qual recebe *inputs* (apoios e exigências) e lhe retribui com *outputs* (normas e acções) (Easton 1967). No âmbito dos *inputs* incorpora todas as solicitações provenientes do meio ambiente, interno e externo, e entende os *outputs* como as respostas consequentes constrangedoras do próprio meio ambiente e, por conseguinte, do próprio fluxo de *inputs* estabelecendo-se uma corrente contínua e infindável de *inputs-outputs-inputs*, que designa por retroacção. O *case study* pressupõe o entendimento da Autarquia Local como um subsistema onde intervêm distintos actores, pelo que, quando pretendemos estudar o processo decisório na Autarquia Local revela-se preponderante considerarmos as evoluções respectivas, os constrangimentos dos eleitos locais ou o papel promovido pela Administração Central e delegações regionais respectivas¹⁷ e a relação que se estabelece com o meio envolvente.

A Administração Pública Local, e mais concretamente a Autarquia Local, constituem um produto social na medida em que a configuração respectiva depende estritamente do meio onde está inserida (Chevallier 1986), ou seja, estrutura-se em contacto com o meio social. Cada local apresenta uma configuração socio-cultural-económica, a qual promove um conjunto de efeitos importantes. Implica uma “determinada cultura política e prática social específica dos seus actores mais destacados, num eventual maior ou menor peso das sociedades locais e no activismo das correspondentes elites. A nível interno, a construção e negociação da sua imagem comunitária, bem como a nível externo, o seu posicionamento na constelação dos variados locais, constituem factores que, igualmente, não serão alheios a esta particular configuração de cada local. Para não mencionar a maior ou menor porosidade das instituições político-administrativas, em geral, às suas procuras de cariz público, porosidade essa que

¹⁷ Naturalmente, cabe aos autarcas a administração da Autarquia Local mas esta decorre com algumas restrições dado que outros actores, internos ou externos, no âmbito das competências respectivas, podem favorecer ou obstaculizar cada acção, pelo que se justifica a consideração conjunta.

constitui um elemento preponderante no que diz respeito ao elenco das formas de fazer política em Portugal” (Ruivo 2000 b): 21-22).

Mas a relação é recíproca, pelo que o meio social também se estrutura no contacto com a Administração Pública Local, em geral, e com a Autarquia Local, em particular; estruturam-se, pois, paralela e homoteticamente. Em simultâneo, surge como determinante e determinada por outras instituições sociais sendo parte integrante duma ordem social global, o que explica certas similitudes¹⁸. Contudo, semelhança difere de identificação. Ou seja, partilhando de traços comuns explicados por uma ou outra tese, as instituições não se identificam entre si e desenvolvem, individualmente, uma personalidade própria e irreduzível¹⁹, tendo a Administração uma lógica de funcionamento específica²⁰.

O contexto socio-político-económico é preponderante para a configuração da estrutura político-administrativa com reflexos em dois planos distintos: estático, em que os modelos de organização e de acção, os valores e os padrões de comportamento social dominantes e aceites são reproduzidos pela própria Administração; dinâmico, porque é afectada por toda e qualquer alteração

¹⁸ Dois esquemas básicos de interpretação teórica justificam a similitude partilhada pelas instituições coexistentes territorialmente, ou socio-politicamente. Por um lado, a osmose fundamenta-se na pertença comum das instituições ao mesmo meio social e na sua mútua influência existindo, inevitavelmente, relações de troca entre as instituições e a sociedade como um todo e, logo, ocorrendo um efeito de “contaminação” (Crozier 1963). A determinação, por outro lado, fundamenta-se numa base comum sobre a qual as instituições repousam, ou seja, o social das estruturas fundamentais e prevaletentes condicionante da construção e disposição da ordem social. E, por fim, o código, ao impregnar todas as instituições sociais, modela-as motivando, conseqüentemente, a semelhança respectiva (Chevallier 1986).

¹⁹ A Administração Pública Local diferencia-se das outras instituições sociais pelos meios de que é dotada: enquanto aparelho de Estado, escudada pelo interesse geral, dispõe do monopólio da coacção, o que lhe faculta uma posição específica no seio da sociedade e estabelece a sua especificidade relativamente às outras instituições. O poder da coacção caracteriza-se pela ligação indissolúvel da norma jurídica e da força material. Observa-se uma centralização e institucionalização dos meios de constrangimento, na pessoa do Estado que, por sua vez, delega poderes e legitima representantes aptos a comandar, decidir e agir em seu nome. Neste sentido, a autoridade é limitada e resulta da instituição enquanto aparelho de Estado e não dos eleitos locais ou dos funcionários respectivos (Lukic 1974).

²⁰ Em primeiro lugar, mediante a estratificação em que se inserem num encadeamento piramidal com áreas de influência e poderes diferenciados; em segundo lugar, mediante a articulação entre as distintas instituições que actuam sucessivamente, de forma a assegurar a cobertura integral do espaço social e corrigir as suas respectivas falhas; e, por fim, mediante a hierarquização em que cada instituição detém áreas territoriais específicas que não se assemelham, não são intermutáveis ou substituíveis. A Administração Pública Local apresenta-se, então, como um todo beneficiando de uma coesão específica com os seus elementos interligados mas, cada um detendo uma consistência própria e reproduzindo, por sua própria conta, o processo de cristalização institucional (Chevallier 1986).

ocorrida ao nível dos equilíbrios sociais, com uma lógica e ritmo de evolução próprios que intentam reduzir a dimensão da mesma e preservar os princípios fundamentais de organização e funcionamento (Chevallier 1986).

No âmbito da especificidade da Administração Pública Local e da Autarquia Local surpreendemos a articulação e interdependência entre duas vertentes diferenciadas para o funcionamento específico e, por fim, para a execução das políticas públicas, formal ou informalmente, desenvolvidas: Poder Político e Poder Administrativo. Se o Poder Político, concretizado no executivo autárquico, precisa do Poder Administrativo para a execução concreta das medidas políticas assumidas e para o controlo e funcionamento quotidiano da organização, o Poder Administrativo, concretizado nos funcionários dispostos e hierarquizados pelas diferentes divisões administrativas precisa, da emanação de medidas políticas.

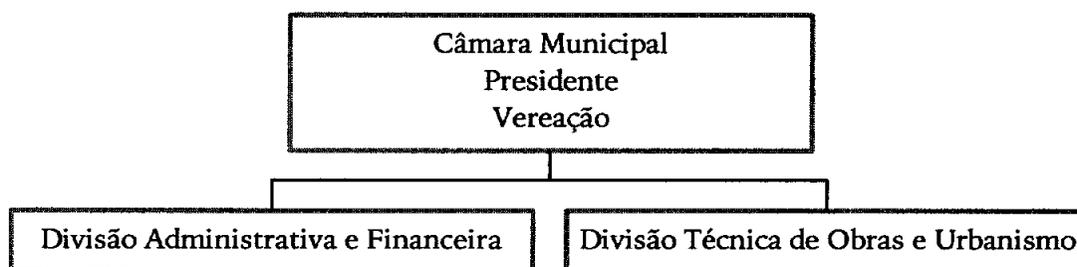
1.2. ARTICULAÇÃO DO PODER POLÍTICO AUTÁRQUICO COM O PODER ADMINISTRATIVO.

O Poder Político Autárquico concretiza-se nos eleitos locais pelas diversas forças partidárias concorrentes em sufrágio universal, legalmente estabelecido, presentes nos diversos órgãos autárquicos - eleitos não profissionais e sujeitos à incerteza das eleições. Usualmente, perspectivado como a forma governativa mais próxima das populações e, logo, mais capacitada para realizar acções concretas adequadas às necessidades respectivas e às características do meio envolvente, o Poder Político Autárquico emerge como o principal responsável, perante os munícipes, pela representação dos interesses locais e pela consecução das políticas públicas.

A configuração e funcionamento actual do Poder Autárquico é relativamente recente. Data de 1974 a emancipação das Autarquias Locais como figuras jurídicas públicas independentes, embora com as conhecidas relações e dependências do Governo Central, nomeadamente no aspecto financeiro. A eleição directa dos dirigentes políticos inicia-se, posteriormente, em 1976, referência cronológica entendida como o ponto de viragem no Poder Local e no desenvolvimento socio-económico dos Concelhos e das regiões, que coloca os

eleitos locais no exercício da gestão e administração da Autarquia Local. O princípio democrático subjacente traduz-se no facto de a acção administrativa ser controlada pelos representantes do Município (no caso deste estudo); dos funcionários da Administração estarem subordinados à autoridade do executivo eleito; dos serviços técnicos e administrativos serem dirigidos pelos eleitos; e das estruturas administrativas serem elas mesmas parcialmente democratizadas.

Grelha n.º1 - Organograma (abreviado) da CM de S. Brás de Alportel.



Fonte: DIÁRIO DA REPÚBLICA Aviso n.º1725/97, II Série, n.º 182, 83

Assim, a Administração Pública Local constitui uma figura institucional, social e política para onde convergem e interagem diversos actores sociais, relações estruturais e grupos sociais²¹, sendo necessário proceder à contextualização respectiva no conjunto local de poderes que, globalmente, a constitui e determina, para efectivamente a caracterizar. Pressupõe um conjunto interdependente de instituições políticas e administrativas do Município, de funções e responsabilidades sociais e políticas das associações locais e da dinâmica das relações sociais e locais. Actualmente, as políticas locais devem ser enquadradas numa evolução histórica de alteração das relações sociais colocando, essencialmente, em causa as novas configurações sociais incorporadas na base das novas formas sociais de compromisso e de conflito entre interesses e grupos diversificados (Mozzicafreddo e al 1991).

O pensamento liberal compreende a Administração Pública Local e, concretamente, a Autarquia Local, como um aparelho especializado e profissionalizado, cujo objectivo é preparar e executar as escolhas que são da competência exclusiva dos

²¹ Devido à Administração poder deter um espaço limitado ou total, ou seja, uma dada posição na estratificação social, construíram-se dois modelos organizacionais muito diferentes: a) um é do tipo centrífugo, deixando uma vasta amplitude de acção aos elementos constitutivos; b) o outro é do tipo centrípeto, fundado sobre a hierarquização e a centralização (Chevallier 1986).

decisores políticos. A Administração Pública Local, como um todo, ao não resultar de um acto de eleição, não dispõe de qualquer legitimidade própria e é definida por um estatuto de dupla subordinação: funcional e orgânica²².

Diversas análises realizadas sobre o funcionamento dos sistemas políticos revelam o exercício da influência dos funcionários na evolução dos assuntos públicos²³ e a emergência de um poder burocrático, condicionador do desenvolvimento dos processos políticos e de fontes de incerteza nevrálgicas ao êxito e eficácia da acção política²⁴; sem estes conhecimentos, o sistema político age no escuro e os eleitos não podem compreender ou visualizar a realidade²⁵.

A profissionalização subjacente à Administração, no modelo burocrático, pressupõe o fechamento, a segurança de desempenho e a constituição de um forte espírito de corpo promotor de uma clara diferenciação dos papéis e da distinção relativamente ao exterior. Os contactos estabelecidos ocorrem no contexto da prestação de informações aos munícipes, pelo que este distanciamento articulado com o

²² Funcional porque as tarefas administrativas são secundárias em relação às políticas. Procuram esclarecer, a montante, as opções realizadas pelo poder político, facultando-lhe dados técnicos e as informações necessárias e aplicar, a jusante, as decisões tomadas, com a devida adaptação às circunstâncias concretas. Logo, depreendemos que, nesta perspectiva, vigora uma separação completa entre o papel e a acção administrativa e o papel e acção política, considerada como indispensável para uma boa prossecução dos assuntos públicos (Chevallier 1986). Orgânica, porque se efectua uma separação nítida entre as tarefas administrativas e as funções políticas que são exercidas, nas sociedades liberais, por dois géneros de pessoas, inseridas em dois tipos de estruturas: as primeiras exercidas pelos funcionários, no quadro duma organização burocrática e as segundas desenvolvidas pelos eleitos, no quadro de um sistema representativo.

²³ O facto de os funcionários administrativos beneficiarem de profissionalização, especialização, conhecimentos e competência assegura-lhes influência na elaboração das decisões, tanto maior quanto mais complexos forem os problemas para os políticos. Cada vez mais são chamados especialistas para elaborarem hipóteses viáveis de solução, residindo nestes, a recolha e compilação da informação necessária, o que lhes atribui a capacidade de influenciar o sentido das decisões de forma não oficial e directa.

²⁴ Este poder administrativo é refutado pelos modelos administrativos que entendem a administração como um simples instrumento ao serviço de um segmento territorial da sociedade, com função de materializar, transcrever e realizar a autoridade delegada, pelo que existiriam apenas em função de outrém. Esta instrumentalidade concretiza-se nas relações entre a Administração e o Poder Político, sendo a primeira concebida como executante das orientações fixadas pelo segundo. Esta concepção repousa sobre um postulado duplo: a) o da separação entre Administração e o Poder Político: a Administração diferenciada do Poder Político, pela função e órgãos respectivos; b) o da subordinação da Administração ao Poder Político: a Administração encontra-se colocada sob autoridade plena e integral dos eleitos (Chevallier 1986). Chamamos a atenção para a ilusão da separação: a Administração localiza-se antes, em pleno coração da política e, por outro lado, falar de subordinação não implica a total dependência de uma parte em relação à outra.

²⁵ Como referimos anteriormente, apesar de partilharmos desta percepção delimitamos a nossa vertente de análise à componente política, pelo que, sem cometer a ilicitude de a considerar irrelevante ou pensar não estar presente, não procedemos ao respectivo estudo analítico individualizado.

fechamento, induz os munícipes a confiarem e a conformarem-se com a acção produzida e com os conhecimentos detidos pelos funcionários administrativos²⁶.

Por seu lado, a Escola de Relações Humanas chama a atenção acerca da importância das relações informais no âmbito das organizações, salienta a estruturação da administração territorial em contacto com o meio social envolvente²⁷ e entende a especialização como forma de responder a certos pedidos sociais e assegurar a regulação de domínios de actividades específicas.

As relações concretas entre a Administração e os munícipes são de grande plasticidade. A diversidade provém directamente das distintas posições destes face a esta; certas categorias de administrados têm a possibilidade de contornar, pelo menos parcialmente, os obstáculos colocados perante a comunicação e de assegurar certas vias de acesso²⁸. Mas, ao mesmo tempo, a relação com o público é gerida por indivíduos com comportamentos relacionados com o tipo de serviço, com a natureza das funções e com a frequência dos contactos desenvolvidos.

A abertura e a transparência da Administração conduzem à aproximação²⁹ respectiva ao meio social e à conseqüente atenuação do princípio de fechamento. Em simultâneo, perfila-se o objectivo de sensibilização do público relativamente às exigências de acção administrativa e, neste sentido, a informação, para além da função instrumental, tem como objectivos a promoção e o reforço do consenso à volta da Administração (Chevallier 1986).

²⁶ A desigualdade na relação estabelecida remete-nos para uma dominação/sujeição com forte peso do tipo autoritário; recorrendo aos termos do Direito, a administração fala no imperativo e, sendo organizada em função duma "lógica de comando", segundo E. Landowski (1974), o seu discurso exerce um efeito de intimidação (Lochak 1966). A prática corrente veio realçar a necessidade de se procederem a rectificações dado ter-se constatado que as relações eram igualmente diferenciadas e desiguais para além de distanciadas e constringedoras.

²⁷ Os sistemas administrativos não funcionam com a harmonia, coerência e rigidez professadas pelo modelo de organização burocrática. Contudo, os correctivos inevitáveis não significam o abandono do modelo, pelo contrário, este mantém-se como norma de referência e continua a impregnar fortemente a vida administrativa. A tensão permanente entre hierarquia formal e relações informais, unidade e diversidade, fechamento e abertura constitui um elemento fundamental da dinâmica administrativa; e o compromisso realizado entre estes diversos imperativos é precário, instável, evolutivo.

²⁸ A Administração pratica um fechamento selectivo e desigual, em função dos recursos dos administrados, da sua influência social e receptividade a valores (Chevallier 1986).

²⁹ A aproximação traduz-se, acima de tudo, num esforço de explicação em direcção ao público, partindo da ideia de que as suas decisões são melhor aceites e melhor aplicadas se o sentido respectivo for conhecido e compreendido pelos administrados.

Por seu lado, o Poder Político Autárquico desenvolve relações de interdependência com a população local, na medida em que, depende directamente dos munícipes por incumbir a estes a decisão da composição político-partidária da Autarquia Local mas, em paralelo, exerce a influência sobre estes mediante as decisões das políticas públicas tomadas. Todavia, as relações entre o executivo autárquico e a sociedade local ultrapassam a mera formalidade e integram a própria apreciação subjectiva da concepção do relacionamento. A tonalidade das relações é condicionada pelas actividades específicas desenvolvidas e pela situação concreta das carências locais existentes, sendo a apreciação contextualizada no cenário político criado pelos executivos autárquicos, no relacionamento respectivo com a população e com as associações e grupos locais. É possível observarmos “que o tipo de interacção com a sociedade local – do que resultam formas específicas de gestão autárquica -, se distingue, principalmente, por um relacionamento individual, directo e institucional, quer nas formas utilizadas pelos presidentes para conhecimento dos problemas do Concelho, quer na avaliação que fazem das formas de apresentação de interesses por parte dos munícipes” (Mozzicafreddo et al 1991: 123).

A delimitação simplificada entre o político e o administrativo depara-se, na prática, com grandes obstáculos. Uma das primeiras críticas incide na pretensão de demarcar estritamente a esfera pública da esfera privada. Ora, tal separação não encontra reflexo nas condições concretas de funcionamento político e administrativo (Chevallier 1986). Nomeadamente, o interesse geral, objectivo da Administração Pública Local, não resulta única e exclusivamente da lógica dos eleitos locais e dos funcionários da Autarquia Local, mas de um processo de tratamento das exigências/pedidos/apoios efectuados e do confronto dos distintos interesses sociais. Subjacente ao interesse geral encontramos um conjunto de interesses particulares, fragmentários e concorrenciais dos membros, pelo que a oposição entre ambos tende a esbater-se (Olson 1998).

Outra crítica susceptível de efectuarmos consiste no entendimento de que os domínios de cada uma não são estanques nem eliminatórios entre si, pelo que não há uma decisão política pura, tal como não há uma decisão administrativa

pura. Todo o procedimento administrativo tem uma incidência política e, por sua vez, a intervenção administrativa é requerida para executar as escolhas políticas. Acrescem-se, ainda, outros factos ilustrativos das intersecções do político e do administrativo: “os órgãos de chefia não são frequentemente neutros do ponto de vista político; em toda a actividade “executiva” há uma maior ou menor liberdade de conformação; a eficácia e eficiência administrativas (ou a sua falta) projectam-se no plano político com frequência” (Sá 2000: 38).

O relacionamento entre os funcionários do Estado e os eleitos locais tende a tomar a forma dum intercontrolo que desemboca, insensivelmente, sobre a confusão dos papéis (funções): no seio do sistema local, as racionalidades de uns e de outros não são verdadeiramente dissociáveis; “os funcionários agindo e raciocinando como os eleitos” e “os eleitos tornando-se os especialistas dos assuntos administrativos” (Chevallier 1986: 378). Os compromissos no seio de cada vertente são negociados, a todos os níveis, pela mediação dum terceiro proveniente de outra vertente investido numa legitimidade diferente da das partes em presença: estamos na presença dum modelo de “regulação cruzada” que integra ambas as vertentes num conjunto estável e estruturado³⁰.

Concluimos, portanto, por uma imbricação total da política e da administração, a todos os níveis sendo, por conseguinte, a distinção política/administração abstracta e artificial. O termo “sistema político-administrativo” tem o mérito de sublinhar, especialmente a nível local, a complementaridade dos papéis, a interacção das estratégias e a interpenetração das respectivas funções.

Dotada do estatuto de aparelho do Estado, a Autarquia Local situa-se no próprio centro dos processos políticos. Em volta do Estado, entendido como centro de exercício do Poder Político, elabora-se um sistema político - comportando um certo número de forças institucionalizadas (partidos, grupos de pressão, ...), sedentas por conquistar, dominar e influenciar o Estado e forças mais difusas,

³⁰ Por um lado, os funcionários são conduzidos a intervir activamente na vida política local, mantendo contactos permanentes com os eleitos, por outro lado, e ao contrário, os eleitos desempenham o papel de árbitro entre as células locais da Administração Central: conclui-se por um entrecruzamento da vertente burocrática e da vertente elegível, funcionários e eleitos participando alternadamente na regulação e estabilização do sistema (Chevallier 1986).

como a opinião pública e seus vectores de expressão, pelo que a Autarquia Local sofre a influência dos partidos, grupos de pressão e da opinião pública.

Por consequência, entendemos a acção pública como resultante do contributo e da influência das duas vertentes, como se encontra expresso no organograma acima e, por outro lado, mesmo que a decisão fosse supostamente política, a sua aplicabilidade é eminentemente administrativa³¹.

CAPÍTULO 2 - CONTEXTO JURÍDICO DA AUTARQUIA LOCAL EM PORTUGAL.

A Administração Pública Local, na particularidade das Autarquias Locais, só assume uma configuração autónoma, com carácter de representatividade local, após o Movimento de Abril de 1974. Inicia-se, então, a criação de condições indispensáveis à respectiva concepção como uma estrutura legitimada pelo sufrágio universal, verificando-se que, até finais de 1976, são nomeadas comissões administrativas com vista a assegurarem a gestão dos Municípios.

A Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976 consagra o Poder Local em Portugal e define, *a priori*, os princípios do respectivo estatuto jurídico e da autonomia administrativa e financeira. O assento legal encontra-se no art.º 237º da CRP que, na alínea n.º1, estabelece que “A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais” e na alínea n.º2, concebe as Autarquias Locais como “pessoas colectivas territoriais, dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas” (CRP 1976: 113). Determina, igualmente, as regras essenciais da definição e eleição democrática, respectivamente, no art.º 249º³² e no art.º 251º e art.º 252º (CRP 1976: 115). Estipula os órgãos do Município, que mediante o art.º 250º (CRP 1976: 115) se concretizam na AM, na CM e no Conselho Municipal. Estabelece a composição da AM com a integração dos Presidentes das Juntas de Freguesias, componentes do Município, e de membros, em número não

³¹ Recordamos, contudo, mais uma vez, que em termos de análise apenas consideramos a vertente política, atendendo a ser esta o nosso objecto de estudo. De qualquer forma, esta delimitação não inviabiliza que tenhamos a noção da maior amplitude das decisões tomadas.

³² “Os Concelhos existentes são os Municípios previstos na Constituição, podendo a lei criar outros ou extinguir os que forem manifestamente inviáveis” (CRP 1976: 115).

inferior ao daqueles, directamente eleitos pelos cidadãos eleitores (art.º 251º CRP 1976: 115). No que respeita à CM, estabelece a eleição por sufrágio universal, directo e secreto, mediante o sistema de representação proporcional, sendo presidente o primeiro candidato da lista proponente mais votada (art.º 252º CRP 1976: 115). Com a 2ª Revisão Constitucional em 1989, o Conselho Municipal deixa de integrar os órgãos do Município, que se reduzem, a partir deste momento, à AM e à CM.

2.1. DEFINIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DAS AUTARQUIAS LOCAIS E DAS COMPETÊNCIAS DOS RESPECTIVOS ÓRGÃOS.

A primeira lei a definir as competências das Autarquias surge apenas três anos após o Movimento de Abril de 1974, mais concretamente em 1977: Lei n.º79/77, de 25 de Outubro. Apresenta uma formulação muito vasta, elucidativa das dificuldades sentidas na altura para a obtenção de um consenso político mas, contudo, atribui às Autarquias Locais, funções e competências que considera estarem directamente relacionadas com os respectivos interesses.

O art.º 2º dispõe que “É atribuição das autarquias locais tudo o que diz respeito aos respectivos interesses e, designadamente:

- a) De administração de bens próprios e sob sua jurisdição;
- b) De fomento;
- c) De abastecimento público;
- d) De cultura e assistência;
- e) De salubridade pública.” (Diário da República, Lei n.º79/77, I Série, 247: 2564)

As atribuições das Autarquias surgem em decreto posterior, designadamente no Decreto-Lei n.º208/82, explicitadas de forma mais alargada. Este documento, apesar de não constituir uma medida legislativa com intuítos de delimitação de competências autárquicas e pretender apenas precisar os objectivos e enquadramento dos PDM's, implicitamente contribui para tal. Procura estabelecer os grandes objectivos, em termos de desenvolvimento socio-económico do Município, integrados na concepção de ordenamento do território, apresentando como grandes metas: a) “traduzir metas programáticas nos domínios do

desenvolvimento económico-social, do planeamento territorial e urbano, do fomento das actividades, das infra-estruturas e dos equipamentos; b) fornecer os indicadores de base social necessários para a elaboração dos planos de ordenamento de carácter nacional, regional e sub-regional; c) constituir um instrumento de participação das populações no planeamento urbanístico e no re-ordenamento do território; d) definir estratégias relativas às actividades produtivas a desenvolver pela iniciativa privada e à mobilização da população” (Mozzicafreddo 1991: 61-62).

A especificação económica e geográfica desta figura legal, ocorre na Portaria n.º989/82 que atribui ao PDM, para além da caracterização da actividade produtiva, a análise prospectiva e a inclusão e articulação respectivas com os projectos nacionais de desenvolvimento. Na perspectiva social estipula o estudo das “condições de vida da população do Município, quer do ponto de vista dos rendimentos, situação habitacional, ensino, lazer, quer do ponto de vista da caracterização dos equipamentos sociais e organizações sociais locais” (Mozzicafreddo 1991: 62).

O sistema proveniente da Lei n.º79/77, de 25 de Outubro, ao pecar por diversas lacunas, imperfeições técnico-jurídicas e deficiências de sistematização, implementa a necessidade de se proceder à sua alteração. O Decreto-Lei n.º100/84, de 29 de Março, vem actualizar e reforçar as atribuições e competências das Autarquias Locais, de forma a torná-las verdadeiramente autónomas e fortes. Orientado para a prossecução de um Poder Local mais eficaz, este diploma legisla no sentido da redução do número de membros dos órgãos, naturalmente, dentro dos limites constitucionalmente permitidos.

No respeitante à AM, o art.º 31º dispõe a sua constituição e composição:

“1 - A Assembleia Municipal é constituída pelos presidentes das juntas de freguesia e por membros, em número não inferior ao daqueles, eleitos pelo colégio eleitoral do Município.

2 - O número de membros eleitos directamente não poderá, em qualquer caso, ser inferior ao triplo do número de membros da respectiva câmara municipal. (...)” (Diário da República, DL n.º100/84, I Série, n.º75: 1048)

Quanto à CM, a sua constituição está disposta no art.º 43º:

“1 – A Câmara Municipal, constituída por um presidente e por vereadores, é o órgão executivo colegial do Município, eleito pelos cidadãos eleitores residentes na sua área. (...)” (Diário da República, DL n.º100/84, I Série, n.º75: 1051)

No art.º 45º estipula os vereadores em regime de permanência:

“1 – O número de vereadores em regime de permanência é fixado pela assembleia municipal na sequência de proposta apresentada pela câmara municipal, tendo em conta o disposto no número seguinte.

2 – O número de vereadores em regime de permanência não pode ser inferior nem exceder, respectivamente, os seguintes limites:

(...) 1 e 2, nos Municípios com 20000 ou menos eleitores.

3 – Dentro do número estabelecido pela Assembleia Municipal nos termos dos números anteriores, poderá a Câmara Municipal optar pela existência de vereadores em regime de permanência ou em regime de meio tempo.” (Diário da República, DL n.º100/84, I Série, n.º75: 1051)

Paralelamente, o Decreto-Lei n.º100/84 legisla, igualmente, no sentido de ampliar a duração dos mandatos. No art.º 69º dispõe que “O período do mandato dos titulares dos órgãos eleitos das autarquias locais é de 4 anos.” (Diário da República, DL n.º100/84, I Série, n.º75: 1055)

Nos termos do art.º 2º do citado diploma legal, a acrescer às atribuições das Autarquias locais anteriormente referidas, surge o desenvolvimento; a saúde; a educação e o ensino; a cultura, tempos livres e desporto; a defesa e protecção do meio ambiente e qualidade de vida; e por fim, a protecção civil. Posteriormente, a Lei n.º25/85, de 12 de Agosto, nos termos do art.º 2º, alínea 1, promove mudanças nas atribuições respectivas ao introduzir uma nova alínea onde se encontra consignada a protecção à infância e à terceira idade.

O Decreto-Lei n.º100/84 pretende, ainda, dotar de maior transparência as relações inter-orgânicas tornando claro o âmbito dos poderes de fiscalização da assembleia deliberativa sobre o executivo. Assim, dotados de idênticas atribuições, os órgãos respectivos respondem por competências próprias. Mediante o Decreto-Lei n.º100/84, de 29 de Março, e nos termos do art.º 39º:

“1- Compete à Assembleia Municipal:

- a) Eleger, por voto secreto, o presidente e os 2 secretários;
- b) Elaborar e aprovar o regime;
- c) Acompanhar e fiscalizar a actividade da Câmara Municipal e dos serviços municipalizados;
- d) Apreciar, em cada uma das sessões ordinárias, uma informação do Presidente da Câmara acerca da actividade municipal;
- e) Solicitar e receber, através da mesa, informações sobre assuntos de interesse para a Autarquia e sobre a execução de deliberações anteriores, o que poderá ser requerido por qualquer membro e em qualquer momento;
- f) Deliberar sobre a constituição de delegações, comissões ou grupos de trabalho para estudo dos problemas relacionados com os interesses próprios da Autarquia, no âmbito das suas atribuições e sem interferência na actividade normal da Câmara;
- g) Tomar posição perante os órgãos do poder central sobre assuntos de interesses próprios da Autarquia;
- h) Pronunciar-se e deliberar sobre assuntos que visem a prossecução de interesses próprios da Autarquia;
- i) Exercer os demais direitos conferidos por lei.

2 - Compete ainda à Assembleia Municipal, sob proposta ou pedido de autorização da Câmara:

- a) Aprovar posturas e regulamentos;
- b) Aprovar o plano anual de actividades e o orçamento, bem como as suas revisões;
- c) Aprovar anualmente o relatório de actividades, o balanço e a conta de gerência;
- d) Aprovar o plano director municipal, nos termos da lei;
- e) Aprovar empréstimos, nos termos da lei;
- f) Aprovar os quadros de pessoal dos diferentes serviços dos Município e fixar, nos termos da lei, o regime jurídico e a remuneração dos seus funcionários;
- g) Municipalizar serviços e autorizar o Município a criar empresas públicas municipais e a participar em empresas públicas intermunicipais;
- h) Autorizar o Município a integrar-se em associações e federações de Municípios, a associar-se com entidades públicas e a participar em empresas de

âmbito municipal ou regional que prossigam fins de reconhecido interesse público local e se contenham dentro das atribuições definidas para o Município;

- i) Autorizar a câmara municipal a adquirir, alienar ou onerar bens imóveis de valor superior a 10000 contos, fixando as respectivas condições gerais, podendo determinar, nomeadamente, o recurso à hasta pública;
- j) Autorizar a câmara a outorgar exclusivos e a exploração de obras e serviços em regime de concessão;
- k) Estabelecer, nos termos da lei, taxas municipais e fixar os respectivos quantitativos;
- l) Fixar, nos termos da lei, a taxa municipal de transporte;
- m) Aprovar, nos termos da lei, incentivos à fixação de funcionários;
- n) Determinar o número de vereadores em regime de permanência para cada mandato, bem como o número e a compensação dos membros do conselho de administração dos serviços municipalizados;
- o) Deliberar quanto à criação de derramas destinadas à obtenção de fundos para a execução de melhoramentos urgentes;
- p) Fixar o dia feriado anual do Município;
- q) Estabelecer o brasão de armas, selo e bandeira do Município;
- r) Autorizar, quando se presume que disso resulte benefício para o interesse comum, a prática, por parte das juntas de freguesia, de actos da competência da câmara municipal.

3 - A acção de fiscalização mencionada na alínea c) do n.º 1 deverá consistir numa apreciação, casuística e posterior à respectiva prática, dos actos da Câmara Municipal.

4 - Não podem ser alteradas, mas apenas aprovadas ou rejeitadas pela assembleia municipal, as propostas apresentadas pela Câmara Municipal e referidas nas alíneas b), c), f) e o) do n.º 2, devendo a rejeição ser devidamente fundamentada e sem prejuízo de, em caso de aprovação, a Câmara poder vir a acolher, no todo ou em parte, sugestões e recomendações feitas pela assembleia.” (Diário da República, DL n.º100/84, I Série, n.º75: 1050)

O mesmo Decreto-Lei n.º100/84, de 29 de Março, apresenta de igual forma as competências relativas à câmara municipal. Assim, nos termos do art.º 51º:

“1 - Compete à Câmara Municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços, bem como no da gestão corrente:

- a) Executar e velar pelo cumprimento das deliberações da assembleia municipal;
- b) Superintender na gestão e direcção do pessoal ao serviço do Município;
- c) Modificar ou revogar os actos praticados por funcionários municipais;
- d) Outorgar contratos necessários ao funcionamento dos serviços;
- e) Efectuar contratos de seguro;
- f) Instaurar pleitos e defender-se neles, podendo confessar, desistir ou transigir, se não houver ofensa de direitos de terceiros;
- g) Proceder à marcação das faltas dos seus membros e à respectiva justificação;
- h) Promover todas as acções necessárias à administração corrente do património municipal e à sua conservação;
- i) Preparar e manter actualizado o cadastro dos bens móveis e imóveis do Município;
- j) Adquirir os bens móveis necessários ao funcionamento regular dos serviços e alienar os que se tornem dispensáveis, bem como, mediante autorização da Assembleia Municipal, quando for caso disso, adquirir alienar ou onerar bens imóveis;
- k) Alienar em hasta pública, independentemente de autorização da assembleia municipal, bens imóveis, ainda que de valor superior ao estabelecido na alínea i) do n.º2 do artigo 39º, desde que tal alienação decorra da execução do plano de actividades e a respectiva deliberação seja aprovada por maioria de dois terços dos membros da câmara municipal em efectividade de funções;
- l) Aceitar doações, legados e heranças a benefício de inventário;
- m) Proceder aos registos que sejam da competência do Município;
- n) Designar o conselho de administração dos serviços municipalizados;
- o) Fixar tarifas pela prestação de serviços ao público pelos serviços municipais ou municipalizados, no âmbito do abastecimento de água, recolha, depósito e tratamento de lixos, ligação, conservação e tratamento de esgotos e transportes colectivos de pessoas e mercadorias;
- p) Deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes que prossigam no Município fins de interesse público.

2 - Compete à Câmara Municipal, no âmbito do planeamento, bem como do urbanismo e da construção:

- a) Elaborar o plano anual de actividades e o orçamento, bem como as respectivas alterações e revisões, e proceder à sua execução;

- b) Executar, por administração directa ou empreitada, as obras que constem dos planos aprovados pela Assembleia Municipal;
- c) Outorgar contratos necessários à execução dos planos de obras aprovados pela Assembleia Municipal;
- d) Propor ao Governo, nos termos da lei, a declaração de utilidade pública para efeitos de expropriação;
- e) Conceder licenças para construção, reedificação ou conservação, bem como aprovar os respectivos projectos, nos termos da lei;
- f) Conceder licenças para habitação ou outra utilização de prédios construídos de novo ou que tenham sofrido grandes modificações, precedendo verificação, por comissões apropriadas, das condições da habitabilidade e de conformidade com o projecto aprovado;
- g) Embargar e ordenar a demolição de quaisquer obras, construções ou edificações efectuadas por particulares ou pessoas colectivas sem licença ou com inobservância das condições desta, dos regulamentos, posturas municipais ou planos directores, de urbanização ou de pormenor em vigor;
- h) Ordenar, precedendo vistoria, a demolição, total ou parcial, ou a beneficiação de construções que ameacem ruína ou constituam perigo para a saúde e segurança das pessoas;
- i) Ordenar o despejo sumário dos prédios cuja expropriação por utilidade pública tenha sido declarada ou cuja demolição ou beneficiação tenha sido deliberada nos termos das alíneas g) ou h), só podendo, porém, fazê-lo, na hipótese da alínea h), quando na vistoria se verificar haver risco iminente de desmoronamento ou que as obras se não podem realizar sem grave prejuízo para os ocupantes dos prédios;
- j) Conceder, condicionadamente quando for caso disso, alvarás de licença para estabelecimentos insalubres, incómodos, perigosos ou tóxicos, nos termos da lei.

3 - Compete à Câmara Municipal, no que respeita às suas relações com outros órgãos autárquicos:

- a) Elaborar e apresentar à assembleia municipal propostas e pedidos de autorização relativos às matérias constantes do n.º2 do artigo 39º;
- b) Deliberar sobre as formas de apoio às freguesias.

4 - Compete ainda à Câmara Municipal:

- a) Deliberar sobre a administração de águas públicas sob sua jurisdição;
- b) Conceder terrenos nos cemitérios municipais para jazigos e sepulturas perpétuas;
- c) Declarar prescritos a favor do Município, nos termos e prazos fixados na lei geral e após publicação de avisos, os jazigos, os mausoléus ou outras obras instaladas nos cemitérios municipais, quando não sejam conhecidos os seus proprietários ou relativamente aos quais se mostre que, após notificação judicial, se mantém, de forma inequívoca e duradoura, desinteresse na sua conservação e manutenção;
- d) Promover a publicação de documentos, anais ou boletins que interessem à história do Município;
- e) Deliberar sobre tudo o que interesse à segurança e comodidade do trânsito nas ruas e demais lugares públicos e não se insira na competência de outros órgãos ou entidades;
- f) Deliberar sobre o estacionamento de veículos nas ruas e demais lugares públicos;
- g) Estabelecer a denominação das ruas e praças das povoações;
- h) Estabelecer a numeração dos edifícios;
- i) Deliberar sobre a deambulação de animais nocivos, especialmente cães vadios, e sobre a construção do canil municipal;
- j) Conceder licenças policiais ou fiscais, de harmonia com o disposto nas leis, regulamentos e posturas;
- k) Exercer os poderes conferidos por lei ou por deliberação da assembleia municipal.

5 - A alienação de bens e valores artísticos do património do Município será objecto de legislação especial.” (Diário da República, DL n.º100/84, I Série, n.º75: 1052-1053)

A Lei n.º25/85, de 12 de Agosto, vem proceder a novas mutações ao nível das competências da CM. Factualmente, consagra nos termos do art.º 39º, ponto 2, alínea i) “Autorizar a Câmara Municipal a adquirir, alienar ou onerar bens imóveis de valor superior a 10000 contos, fixando as respectivas condições gerais, podendo determinar, nomeadamente, o recurso à hasta pública, bem como bens ou valores artísticos do Município, independentemente do seu valor, sem prejuízo do disposto no n.º5 do artigo 51º” e na alínea r) “Estabelecer, após parecer da Secção de

Heráldica da Associação dos Arqueólogos Portugueses, a constituição do braço, selo e bandeira do Município, que será obrigatoriamente objecto de publicação no Diário da República.” (Diário da República, Lei n.º25/85, I Série, n.º184: 2523)

A Lei n.º35/91, de 27 de Julho, veio alterar o conjunto das competências da Assembleia Municipal. Nos termos do art.º 39º, no ponto 2, acresce a alínea r) que legisla o seguinte: “Compete ainda à Assembleia Municipal, sob proposta ou pedido de autorização da câmara: (...) r) Estabelecer, após parecer da Secção de Heráldica da Associação dos Arqueólogos Portugueses, a constituição do brasão e da bandeira das cidades que são sede de Município, e proceder à respectiva publicação no Diário da República.” (Diário da República, Lei n.º35/91, I Série, n.º171: 3725)

Devido ao facto da expressão das atribuições das Autarquias Locais em matéria de áreas onde os órgãos autárquicos podem ou devem intervir, apresentar-se relativamente vaga e pouco definida, estas convertem as atribuições em categorias funcionais que não são mais do que a respectiva agregação simplificada. Assim, torna-se possível, de forma mais facilitada, quer a previsão das acções públicas com a referência dos recursos necessários, quer a própria execução e consequente avaliação das mesmas. Apesar das alterações legislativas ocorridas ao longo dos mandatos em análise, respeitantes às atribuições das Autarquias Locais, nomeadamente, com o Decreto-Lei n.º100/84, de 29 de Março, com a Lei n.º25/85, de 12 de Agosto e com a Lei n.º35/91, de 27 de Julho, definimos as seguintes categorias funcionais: Educação; Cultura; Desporto e Tempos Livres; Acção Social; Saúde; Habitação e Urbanização; Saneamento e Salubridade Pública; Protecção Civil e Segurança; Desenvolvimento Económico e Abastecimento Público; Comunicações e Transportes; Protecção e Defesa do Meio Ambiente. Para além destas categorias funcionais, identificamos dois instrumentos, não designados de categorias funcionais, mas incluídos nas atribuições das Autarquias Locais que assumem especial relevo no funcionamento das mesmas: Plano de Actividades e Orçamento Municipais e Relatório de Actividades e Conta de Gerência. A preponderância assumida resulta do facto de, respectivamente, consistirem em documentos onde se encontram expressas as pretensões de políticas públicas

para cada ano financeiro, pela força partidária líder do mandato, e onde se encontram expressas as realizações das políticas públicas, em cada ano financeiro desenvolvidas pelo executivo autárquico.

CAPÍTULO 3 - REGIME FINANCEIRO DA AUTARQUIA LOCAL EM PORTUGAL.

O Decreto-Lei n.º98/84, de 29 de Março, vem rever a Lei n.º1/79, de 2 de Janeiro, com o intuito de ampliar as receitas próprias das Autarquias Locais causando, paralelamente, o crescimento do número de impostos locais. Para além dos quatro impostos locais estabelecidos pela Lei n.º1/79 –contribuição predial rústica e urbana, imposto sobre veículos, de turismo e de incêndios -, designa mais dois que, por direito próprio, se tornam fonte de receitas para o Município. Estas medidas não significam, porém, para as Autarquias locais um aumento significativo da respectiva capacidade financeira face à pouca alteração que causam no Orçamento Municipal. Fica, igualmente, consagrado que as transferências financeiras da Administração Central para a Local passam a ser consideradas como Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) (art.º 5º), o qual procura, para além de corrigir as assimetrias socio-económicas entre as diferentes regiões, rectificar as distorções financeiras resultantes do diferente potencial fiscal entre as várias Câmaras Municipais.

Ao promulgar o novo regime de finanças locais, o Decreto-Lei n.º98/84, considera as Autarquias Locais dotadas de património e finanças próprias e autónomas na sua gestão. Segundo o art.º 1º, no ponto 3, “O regime de autonomia financeira das autarquias locais assenta, designadamente, nos seguintes poderes dos órgãos autárquicos:

- a) Elaborar, aprovar e alterar planos de actividades e orçamentos;
- b) Elaborar e aprovar balanços e contas;
- c) Dispor de receitas próprias, ordenar e processar as despesas e arrecadar as receitas que por lei forem atribuídas às Autarquias;
- d) Gerir o património autárquico.” (Diário da República, Decreto-Lei n.º98/84, I Série, n.º75: 1036)

Relativamente às receitas municipais propriamente ditas, mediante o art.º 3º:

“1 - Constituem receitas do Município:

a) O produto da cobrança de:

1. Contribuição predial rústica e urbana;
2. Imposto sobre veículos;
3. Imposto para o serviço de incêndios;
4. Imposto de turismo;
5. Imposto de mais-valias;
6. Taxa municipal de transportes.

b) Uma participação no Fundo de Equilíbrio Financeiro;

c) 2 % do produto da cobrança da taxa devida pela primeira venda do pescado;

d) O produto da cobrança de taxas por licenças concedidas pelo Município;

e) O produto da cobrança de taxas ou tarifas resultantes da prestação de serviços pelo Município;

f) O rendimento de serviços pertencentes ao Município, por ele administrados ou dados em concessão;

g) O produto de multas e coimas fixadas pela lei, regulamento ou postura que caibam ao Município;

h) O produto da cobrança de encargos de mais-valias destinadas por lei aos Municípios;

i) O produto da cobrança da taxa pela realização de infra-estruturas urbanísticas;

j) O produto de empréstimos, incluindo o lançamento de obrigações municipais;

k) O produto de lançamento de derramas;

l) O rendimento de bens próprios, móveis ou imóveis;

m) O produto de heranças, legados, doações e outras liberalidades a favor do Município;

n) O produto da alienação de bens;

o) Outras receitas estabelecidas por lei a favor dos Municípios.” (Diário da República, Decreto-Lei n.º98/84, I Série, n.º75: 1036)

Contudo, o diploma ao retirar a definição do limite mínimo de transferências a realizar do OE para as receitas autárquicas, submetendo-o a uma definição anual, pretende capacitar as Autarquias Locais de instrumentos legais viabilizadores da angariação de receitas próprias e aliviar as verbas provenientes do OE mas, inviabiliza o planeamento a médio prazo por estas.

A Lei n.º1/87, de 6 de Janeiro, revoga o Decreto-Lei anteriormente referido, estipulando uma nova configuração legal das Finanças Locais. Nomeadamente, o art.º 4º, no ponto 1, procede a vastas alterações às receitas municipais. Assim,

“1 - Constituem receitas do Município:

a) O produto da cobrança de: (...)

4. Imposto de mais-valias;

5. Taxa municipal de transportes;

6. Sisa;

b) 37.5% do imposto sobre o valor acrescentado incidente sobre a matéria colectável reconstituída correspondente às actividades turísticas, cujos serviços sejam prestados nas zonas de turismo e na área dos Municípios integrados em regiões de turismo; (...)” (Diário da República, Lei n.º1/87, I Série, n.º4: 35)

As alterações mais relevantes desta lei concretizam-se: na fixação do FEF calculado com base no valor previsto do Imposto sobre o Valor Acrescentado eliminando, então, a arbitrariedade do sistema anterior patente na fixação do valor anual do FEF e desenvolvendo uma melhor articulação com a evolução da actividade económica; na definição do princípio de que toda e qualquer transferência de atribuição e/ou competências para as Autarquias Locais efectuem-se por lei, e com a previsão no OE da verba conforme a distribuir a cada Município; no acréscimo de mais uma receita local – a Sisa; e por fim, o controlo público das verbas atribuídas às Autarquias Locais pelo Estado, mediante a discriminação destas no OE, nos Planos de Investimento da Administração Pública, ou mediante a sua publicação, em anexo à lei do OE (Mozzicafreddo et al 1991).

O Decreto-Lei n.º470B/88, de 19 de Dezembro, introduz alterações à Lei das Finanças Locais, relativas às derramas lançadas pelos Municípios, mas uma rectificação em 28 de Fevereiro de 1989 insere novas modificações.

Pelo exposto, podemos concluir que a capacidade de autonomia financeira das Autarquias Locais concretiza-se, em simultâneo, no autofinanciamento e na transferência de verbas efectuadas pelo Estado. Mas ainda é possível identificarmos outra fonte de financiamento: recurso ao crédito – razão pela qual

a revisão da Lei das Finanças Locais ampliou, sistematicamente, os limites de endividamento. Compreendem-se, neste contexto, as sucessivas relações bilaterais com a banca, com o Instituto Nacional de Habitação, com o Fundo de Turismo, entre outros, expressas em empréstimos destinados a investimentos nas áreas das infra-estruturas e saneamento básico, da construção da habitação social, do desporto, entre outras.

CAPÍTULO 4 - CARACTERIZAÇÃO DO CONCELHO DE S. BRÁS DE ALPORTEL.

4.1. ÂMBITO GEOLÓGICO-GEOGRÁFICO.

O Município de S. Brás de Alportel, dotado de 139.5 Km² de dimensão, localiza-se em pleno coração da Serra do Caldeirão, sendo ocupado parcial e descendentemente pela Serra e pelo Barrocal, zonas geográficas diferenciadas em função do relevo, clima e qualidades geológicas³³. O espaço administrativo assenta cerca de 7/12 da superfície na Serra e 5/12 no Barrocal. É limitado por sete Freguesias, pertencentes a três Concelhos: Estoi e St^a Bárbara de Nexe (Concelho de Faro) a Sul, St^a Catarina da Fonte do Bispo (Concelho de Tavira) a Oeste, Cachopo (Concelho de Tavira) e Salir (Concelho de Loulé) a Norte, e S. Clemente, Querença e Salir (Concelho de Loulé) a Este (Louro 1996).

Em termos hidrográficos apresenta quatro importantes bacias: Ribeira de Odeleite, Ribeira do Alportel, Bacia de recepção do Rio Seco e Ribeira das Mercês, cuja principal forma de alimentação é a precipitação, mais que os lençóis friáticos, revelando-se de grande preponderância, quer a nível agrícola, quer ao nível de distribuição de água potável.

Climatericamente, segundo a classificação de Koppen, situa-se na zona climática Csa (verão pouco quente). Mas o clima não é uniforme em todo o espaço: duas

³³ Enquanto a Serra se distingue pelos seus solos de xisto esqueléticos ou litossolos ou grauvaques, apresentando uma reduzida capacidade agrícola, face a práticas como a desflorestação e a manutenção do solo numa grande parte do ano, especialmente na estação chuvosa que, articulada com a grande percentagem de terras incultas, contribuem para a progressiva desertificação ecológica e humana (Bourragne 1995), o Barrocal incorpora solos mediterrâneos vermelhos ou amarelos de calcários compactos ou dolomias, de arenitos e de “ranas” ou materiais afins (Feio 1983).

regiões climáticas marcam presença - B³⁴, coincidente com a Serra, e C₂³⁵ relativa ao Barrocal (Cruz 1990). Apresenta uma peculiaridade, já que ao usufruir de uma mistura de calcário com xisto, possibilita um regime térmico equilibrado, imune a oscilações sensíveis, um microclima susceptível de ser fragmentado em três regiões: zona quente (maciço mesozóico com altitude de 200 a 350m), zona de transição (bacia da Ribeira de Alportel, com altitude de cerca de 300 a 500m), e zona fria (restante parte do Concelho, com altitude de 400 a 560m) (Cruz 1990). Relativamente à fitogeografia, de entre as árvores predominam a sobreira, azinheira, romanzeira, nespereira, pinheiro, cidreira, nogueira, pessegueiro, macieira, tangerineira, ... e, de entre os arbustos, a palmeira anã, piteira, figueira da Índia, medronheira, silva, murteira, esteva urze, rosmaninho, tojo, parreira, loendro,...(Louro 1996)

4.2. ÂMBITO DEMOGRÁFICO.

A história e o desenvolvimento do Concelho de S. Brás de Alportel são trespassados por condicionalismos naturais, económicos e sociais, determinantes dos respectivos quantitativos populacionais. Em termos históricos, as dificuldades económicas e sociais inerentes ao Concelho actuaram como aspectos repulsivos, nomeadamente para a população mais jovem que procura novos horizontes, nos quais fosse plausível a obtenção de um melhor nível de vida. Consequentemente, o êxodo rural é uma prática bastante difundida neste grupo etário, que parece optar maioritariamente pela sede de Concelho, assumindo-se esta como um dos destinos mais procurados, o que lhe permite, paralelamente, promover ao seu crescimento.

Nos últimos anos emerge uma nova tendência. Face à especulação imobiliária nas cidades empregadoras limítrofes, principalmente Faro, Loulé e Tavira e ao aumento das infra-estruturas e equipamentos colectivos disponíveis e, consequentemente, à melhoria da qualidade de vida no Concelho, verificamos a

³⁴ Segundo a classificação de Koppen, esta região climática apresenta características continentais, temperaturas extremas, maior pluviosidade e menor insolação (Cruz 1990).

³⁵ Relativamente a esta zona climática, Koppen apresenta-a com características mediterrâneas, com temperaturas amenas, baixa precipitação e maior insolação (Cruz 1990).

gradual procura e aquisição de habitações em S. Brás de Alportel por população vinda daqueles Concelhos. Com a intensificação deste fenómeno, este Concelho incorre no perigo de se tornar uma vila dormitório, com todas as implicações inerentes. A realidade desta nova tendência é observável no quadro n.º1.

Quadro n.º1 – Evolução da população residente e do número de eleitores no Concelho de S. Brás de Alportel, entre 1981 e 1997.

	1981	1991	1997*	Taxa de Variação 1981/1997
População residente	7506	7526	7538	0,43%
Eleitores	6020	6843	7416	23,19%

*Estimativa com base na Taxa de Crescimento Anual Médio estabelecido entre 1981 e 1991.

Fonte: Censos 1981, 1991 INE

Se a comparação dos dados e a análise da Taxa de Variação de 1981/1997 relativa à população residente não traduz a evolução referida, a consideração, comparação e análise dos dados relativos aos eleitores reflectem bem a realidade actual de progressivo acréscimo da população, dado ser actualizado anualmente ao constituir uma imposição legal, pelo que o respectivo grau de fiabilidade é aceitável, enquanto os censos são efectuados de 10 em 10 anos e as estimativas suportam-se nos valores obtidos pelos mesmos censos.

4.3. ÂMBITO ECONÓMICO.

A caracterização económica do Concelho revela-se, igualmente, preponderante ao completo desenho do mesmo. Pensar na persistência da identidade económica ao longo dos anos pressupõe uma deficiente e incorrecta perspectiva do Concelho. O quadro n.º2 faculta a visão e análise económica do Concelho em função dos distintos sectores de actividades.

Quadro n.º2 - Evolução do peso relativo da população activa por sector de actividade, no Concelho de S. Brás de Alportel, entre 1981 e 1997.

	1981	1991	1997*	Taxa de variação 1981/1997
Sector I	18,79%	8,95%	3,05%	-83,77%
Sector II	35,52%	31,66%	29,34%	-17,40%
Sector III	45,68%	59,39%	67,62%	32,71%

*Estimativa com base na Taxa de Crescimento Anual Médio estabelecido entre 1981 e 1991.

Fonte: Censos 1981, 1991 INE.

É possível constatar uma evolução da população activa profundamente marcada por uma forte transferência intersectorial. O sector I protagoniza o maior declínio do peso relativo da população activa, reduzindo-se num período

de 16 anos de forma muito significativa (-83,77%), justificado parcialmente pelo facto de incorporar, ainda, actividades desenvolvidas em moldes tradicionais preponderantemente efectuadas por uma população em progressivo envelhecimento. As próprias políticas agrícolas não são alheias a esta regressão. O sector II, imitando esta tendência, embora com valores mais diminutos (-17,40%), elucida acerca do pouco interesse empresarial que o Concelho suscita. Traduz-se, em grande parte, na transformação da cortiça mas, com uma relativa estagnação por parte da população activa envolvida.

O sector III, por seu lado, congrega os afluxos positivos, surgindo como o mais atractivo (32,71%). Atribui-se o acréscimo essencialmente ao Comércio por Grosso e a Retalho e à Restauração.

A sede de Concelho apresenta uma evolução ao nível de qualidade de vida manifestamente positiva, mediante a consideração de alguns indicadores sociais e económicos, como a diversidade de equipamentos e serviços existentes.

No que concerne à Saúde, dispõe de um Centro de Saúde com a valência de internamento, de um Sanatório que, apesar de algumas indefinições na utilização respectiva, se apresenta como um equipamento preponderante ao nível regional. E, ainda, de uma multiplicidade de clínicas privadas de especialidades diversas.

A vertente Educação detém, ao longo do período em análise, dez Escolas Primárias distribuídas pelos vários sítios do Concelho, ao que acresce um Jardim de Infância no mandato de 1993-1997 ao anteriormente existente, e passa a desfrutar de uma Escola C+S no mandato de 1990-1993, e de uma Escola Secundária no mandato de 1994-1997, para além do colégio particular, igualmente existente.

Desportivamente, apresenta-se equipado com Piscinas Municipais no mandato de 1985-1989, com campos de ténis, campo de futebol e Polidesportivo no mandato de 1985-1989, com Gimnodesportivo coberto no mandato de 1994-1997, entre outras iniciativas.

No âmbito da Acção Social dispõe a partir do mandato de 1983-1985 de um Lar de Terceira Idade da Santa Casa da Misericórdia, de um Lar privado a partir de

sensivelmente 1991, de um Centro de Dia, para além de Serviços de Apoio ao Domicílio desenvolvidos durante o período do último mandato, de 1994-1997.

As vias de acesso apresentam-se gradualmente melhoradas e permitem uma maior mobilidade física, sendo o Concelho servido pela EN2, dando-lhe acesso a Faro e a Almodôvar, e pela EN270, que lhe permite aceder a Loulé e a Tavira.

4.4. ÂMBITO SOCIOCULTURAL.

Concelho localizado na encosta da Serra Algarvia, conservador das suas tradições ancestrais, desenvolve um modo de vida e de vivência muito próprio. O esquecimento, isolamento e pobreza a que foi votado, permite a manutenção relativamente intacta de arquéismos, nomeadamente ao nível das tradições culturais. Contudo, a caracterização respectiva, apesar da sua reduzida dimensão, não é homogénea. Surpreendemos uma bipolarização de características entre a Sede de Concelho e áreas limítrofes e o resto do Concelho, particularmente circunscrito à área geográfica designada de Serra.

Braudel refere que “é nas colinas e regiões de altitude que se encontram melhor as imagens preservadas do passado, os instrumentos, os usos, os falares, o vestuário, as superstições da vida tradicional”, o que faz com que a montanha seja “por excelência o sítio de conservação do passado” (Bastos 1993:22). Esta percepção é corroborada por Orlando Ribeiro quando afirma que a “existência de comunidades rurais, conservadas no isolamento das montanhas, é facto geral em todo o mundo mediterrâneo (Bastos 1993: 102). Neste sentido, ainda hoje, é possível encontrar o fabrico de pão de cevada, a mó à mão, a ajuda entre vizinhos, o transporte mediante quadrúpedes, ... (Feio 1983), “(...) os instrumentos agrários arcaicos, que a Europa média e setentrional conhece apenas dos museus etnográficos, continuam ainda, (...) na Serra Algarvia, cumprindo milenárias funções” (Ribeiro 1993: 102). Em igual modo, “os instrumentos de moer o grão têm todos origem mediterrânea; a própria mó manual é ainda usada no Algarve”, tal como “o burro, sóbrio e acomodado a todos os trabalhos, presta ao homem precioso concurso, como montada animal de carga e de tracção” (Ribeiro 1993: 103). Se esta situação pode ser em certa

medida benéfica comporta, no entanto, subjacentemente, repercussões nefastas. A falta de informação, de desenvolvimento tecnológico, de serviços públicos bem como o encerramento de equipamentos escolares marcam, igualmente, presença. O nível de desenvolvimento sociocultural da Serra Algarvia como um todo, é muito baixo, acompanhado de uma “forte percentagem de analfabetismo” (Bourragne 1995: 8). As condições de vida da população autóctone sugerem graves carências, especialmente no que respeita ao rendimento familiar, acesso a infra-estruturas básicas (sanitárias, electricidade, transportes, ...) e na utilização de equipamentos sociais (escolas, centros de saúde, ...) (Bourragne 1995).

Rituais tradicionais tais como a matança de porco continuam a ocorrer com idêntica datação processando-se no “solstício de Inverno, entre o Natal, o Ano Novo e o Dia de Reis” (Bastos 1993: 112), respeitando, assim, aquela que é considerada a grande festa da família. Outro ritual não descurado é o fabrico caseiro e artesanal do pão. Aspecto cultural igualmente digno de ser focado consiste na extrema fragmentação da propriedade no interior serrano motivando a designação de “lenços de assoar dispersos” (Jenkins 1983: 17). O fenómeno da herança processa-se na divisão igualitária da cada parcela pelo número de membros, o que origina uma divisão exagerada e sucessiva das propriedades. Esta situação pode estar na base da denominação estereotipada do algarvio como individualista ou mesquinho.

Reflexo das condicionantes naturais ou económicas, verificamos uma acentuada distância física e social relativamente aos centros de decisão nacionais e regionais impulsionando, em consequência, um maior conservadorismo da autenticidade cultural e natural da área mas, também contribuindo para o agravar dos desfasamentos sociais, comportamentais e culturais relativamente às restantes áreas urbanizadas sendo a inovação e conforto dois aspectos de pouco usufruto. Os níveis de desenvolvimento sociocultural são, por isso, muito baixos, acompanhados por significativas taxas de analfabetismo e carências de infra-estruturas básicas como o saneamento básico, comunicações, electricidade, ... e de equipamentos sociais, entre os quais se contam as escolas e centros de dia.

A sede de Concelho apresenta, contudo, uma realidade distinta. Não prescindindo das heranças culturais, usufrui de uma qualidade de vida

francamente superior ao contexto geográfico em que está inserida, traduzida na disponibilidade das infra-estruturas e equipamentos colectivos referidos acima.

4.5. ÂMBITO POLÍTICO.

O Concelho de S. Brás de Alportel data do início do século XX, mas a existência da localidade remonta a séculos muito anteriores. Os primeiros registos conhecidos situam-se em 1518 e referem-se a visitas realizadas pelo Clero à *Irmymda* de S. Brás, então anexa à Igreja de St^a Maria de Faro (Louro 1996). Desde esta altura a localidade de S. Brás constitui uma filial da Igreja de S. Pedro de Faro e em 1608 é já designada de Freguesia.

Em 1 de Junho de 1914, a Freguesia de S. Brás de Alportel conquista a sua autonomia administrativa ao ser separada do Concelho de Faro. Emerge como um novo Concelho, com a designação de Concelho de Alportel³⁶. Comporta, na altura, uma única Freguesia com a qual se identifica linearmente, situação que se mantém até a actualidade.

Com o 25 de Abril de 1974, cai a prática, usual até então, das nomeações para os executivos camarários e inaugura-se uma nova forma de conquista e exercício do Poder Local. A realização de eleições torna-se possível ao Poder Local que assume uma nova configuração, uma nova dinâmica e uma autonomia própria, sendo este aspecto vastamente referido como uma das principais realizações do regime democrático e como um dos campos onde se materializa a melhoria das condições de vida das populações em geral.

³⁶ Em Dezembro de 1912 é apresentado um Projecto de Lei no sentido da criação do Concelho de Alportel, suportado nas seguintes considerações: a Freguesia de S. Brás detém sítios que distam da sede da comarca e Concelho (Faro) cerca de 40 kms; é a Freguesia mais populosa de todas as Freguesias rurais do país, e 120 Concelhos de Portugal têm uma população inferior à sua existindo, mesmo, Concelhos com menos de 1/3 da sua população; e tinham sido os habitantes de S. Brás de Alportel a iniciar, em Portugal, o comércio da cortiça, provocando o desenvolvimento da indústria correspondente, e eram ainda os habitantes de S. Brás de Alportel a colher e negociar 50% da produção corticeira do país (Louro 1996). Durante sensivelmente dois anos o processo segue a tramitação legal, e em 1 de Julho de 1914 é publicada em Diário da Republica a Lei n.º178/14, cujo art.º 1º diz o seguinte: “É separada do Concelho de Faro, a Freguesia de S. Brás de Alportel que ficará constituindo um novo Concelho, sob a denominação de Concelho de Alportel” e o art.º 2º determina que “A sede deste novo Concelho será na aldeia de S. Brás, elevada à categoria de vila.” (Diário do Governo, Lei n.º178/14, I Série, n.º87)

Incontestavelmente, todas as vertentes da vida local assumem a forte evolução que o Concelho de S. Brás de Alportel protagoniza após a Revolução de Abril, concretizada aos mais diversos níveis, nomeadamente na Educação, no Desporto, nas infra-estruturas básicas, na Cultura, nas acessibilidades, entre outros aspectos³⁷.

Outra versatilidade emergente, a partir deste momento, consiste na consideração e exequibilidade da alternância político-partidária, e o Concelho soube desde cedo o seu significado, na medida em que, recorre sistematicamente à alteração dos partidos políticos maioritários nos órgãos do Poder Local.

Aquando das primeiras eleições, realizadas em 1976, o PS consegue convencer a população de S. Brás de Alportel ser o partido a apresentar as melhores condições para administrar os destinos do Concelho, tendo obtido 50,56% dos votos expressos. Perante as políticas públicas preconizadas, é avaliado pela população nas eleições autárquicas seguintes, realizadas em 1979, que, maioritariamente, satisfeita com o seu desempenho, renova o sentido do seu voto atribuindo-lhe 51,23% de votação. Mas, nas terceiras eleições autárquicas, realizadas em 1982, inflecte o sentido de voto e determina proceder à mudança, dando a vitória ao PSD com 39,8% dos votos expressos. Tal como acontecera no sufrágio de 1979, em que a população confiou um segundo mandato ao partido político, entretanto no poder, nas eleições realizadas em 1985, renova e reforça a confiança à força partidária no poder autárquico, o PSD. Porém, tal como anteriormente, a vontade da maioria entende alterar de novo a administração vigente e nas quintas eleições realizadas em 1989, vota maioritariamente no PS, tendo repetido a mesma intenção de voto nas eleições seguintes, realizadas em 1993.

³⁷ Todos os partidos políticos presentes no Concelho de S. Brás de Alportel, independentemente da sua presença ou não, nos órgãos autárquicos, são unânimes no entendimento de uma evolução diferenciada e altamente positiva do Município, coincidente com a realização de eleições a nível local e a dedicação em exclusivo, nomeadamente do Presidente da Câmara Municipal, ao exercício das políticas públicas locais. Mas, esta anuência estende-se a outras vertentes. As colectividades locais assumem, de igual forma, esta evolução diferenciada e testemunham a positividade respectiva, acrescentando que as actividades por si desenvolvidas são beneficiadas, sendo dotadas de uma dimensão mais vasta, com conteúdos mais abrangentes, com filosofias distintas e passam a receber mais apoios para a sua concretização, grande parte destes, provenientes da Autarquia Local. De entre as outras perspectivas, foca-se aquela entendida como verdadeiramente central: a da população local. Esta reconhece o desenvolvimento e interioriza-o dado estar consciente de ser a responsável pela escolha do executivo, em concreto, incumbido de gerir e administrar a Autarquia Local.

Desta súmula evolutiva realçamos uma estabilidade na alternância política praticada na CM e na AM, concretizada de dois em dois mandatos autárquicos como parte integrante da história política do Concelho.

Após termos efectuado esta breve explicitação, procedemos  caracterização político-partidária específica do período em análise, designadamente com a consideração dos resultados eleitorais obtidos e com a caracterização dos eleitos locais consequentes. Os mandatos em análise, como referimos, situam-se entre 1983 e 1997, sendo os dois primeiros liderados pelo PSD (1983-1985 e 1986-1989) e os outros dois liderados pelo PS (1990-1993 e 1994-1997).

4.3.1. MANDATO AUTÁRQUICO DE 1983-1985.

O mandato de 1983 a 1985 apresenta o PSD na liderança dos órgãos autárquicos, sucedendo a dois mandatos consecutivos desenvolvidos pelo PS. Este mandato, em conformidade com a legislação vigente na altura (Lei n.79/77), tem a duração de três anos. Vejamos a caracterização dos resultados eleitorais obtidos e dos eleitos locais resultantes do acto eleitoral realizado em 16 de Dezembro de 1982.

4.3.1.1. RESULTADOS ELEITORAIS DO CONCELHO DE S. BRÁS DE ALPORTEL.

Ao acto eleitoral de 1982 apresentam-se três partidos políticos a sufrágio: a Aliança do Povo Unido (APU), o PS e o PSD com a apresentação de listas de candidatos a todos os órgãos autrquicos³⁸.

Quadro n.3 – Resultados eleitorais obtidos para a AM em 1982.

	Número de votos	Percentagens relativas	Membros eleitos
APU	964	23,0%	6
PS	1384	33,1%	9
PSD	1661	39,7%	11*
Branco	118	2,8%	-
Nulos	59	1,4%	-
Total	4186	100%	26

*Inclui o Presidente da Junta de Freguesia que toma assento por inerência das suas funções, sendo este do PSD.

Fonte: COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES 1982 Eleições Autárquicas – Dezembro 1982, Relação dos mandatos – S. Brás de Alportel.

³⁸As listas apresentadas ao sufrágio local são extensíveis à Assembleia de Freguesia. Contudo, devido ao âmbito da análise se restringir  CM e  AM não apresentamos os respectivos dados relativos, mas apenas qual o partido com presença maioritária, dada a integração por inerência do Presidente da Junta de Freguesia na Assembleia Municipal, conforme enquadramento legal.

Os resultados presentes no quadro n.º3 reflectem a vitória do PSD nas eleições autárquicas realizadas em 16 de Dezembro de 1982. Conseguindo 39,7% dos votos expressos, o PSD obtém uma maioria relativa traduzida na eleição directa de dez membros eleitos para a AM, a que se acresce o lugar, por inerência, do Presidente da Junta de Freguesia³⁹, enquanto o PS e a APU elegem, respectivamente, nove e seis membros para a AM⁴⁰. A expressão da votação efectuada traduz-se numa maioria relativa, verificando-se uma forte proximidade entre o número de membros eleitos pelo PSD e pelo PS, segundo partido mais votado, respectivamente, onze e nove. Salientamos, contudo, que a diferença ainda é menor se se atender que um dos membros à AM do PSD é o Presidente da Junta de Freguesia. Nesta mesma linha de análise, observamos, ainda, a superioridade do número total de membros eleitos pertencentes aos partidos da oposição (APU e PS), em relação aos membros eleitos pelo PSD. Este facto é significativo dado que a oposição, maioritária neste órgão, fica dotada da capacidade de influenciar de forma directa e explícita, os *outputs* protagonizados por este órgão.

A CM obtém um cenário eleitoral não muito distinto do observado para a AM.

Quadro n.º4 – Resultados eleitorais obtidos para a CM em 1982.

	Número de votos	Percentagens relativas	Vereadores eleitos
APU	967	23,1%	1
PS	1385	33,1%	2
PSD	1664	39,8%	2*
Branco	114	2,7%	-
Nulos	56	1,3%	-
Total	4186	100%	5

*Inclui o Presidente da Câmara Municipal.

Fonte: COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES 1982 Eleições Autárquicas – Dezembro 1982, Relação dos mandatos – S. Brás de Alportel.

³⁹ O Presidente da Junta de Freguesia, com base no ponto 1 do art.º 40º da Lei n.º79/77, integra a Assembleia Municipal: “A Assembleia Municipal é constituída pelos Presidentes das Juntas de Freguesia e por membros eleitos pelo colégio eleitoral do Município, em número igual ao daqueles mais um.” (Diário da República, Lei n.º79/77 I série, n.º247: 2568). Dado o Município de S. Brás de Alportel só ter uma Freguesia, aos membros da AM directamente eleitos acresce mais um elemento – o Presidente da Junta de Freguesia de S. Brás de Alportel.

⁴⁰ O número de membros da AM a que cada Município tem direito tem o seu suporte legal no ponto 2 do art.º 40º da Lei n.º79/77, onde se estabelece: “O número de membros eleitos directamente não poderá, em qualquer caso, ser inferior ao quádruplo do número de membros da respectiva Câmara Municipal” (Diário da República, Lei n.º79/77, I série, n.º247: 2569). Considerando que a CM dispõe de cinco lugares, justificam-se os vinte e cinco membros eleitos da AM, mais o Presidente da Junta de Freguesia, como referimos.

Perante o quadro n.º4 surpreendemos a similitude dos resultados eleitorais obtidos para a CM com os resultados eleitorais obtidos para a AM, dadas as diferenças situarem-se na ordem das décimas, quando se verificam. Podemos, de algum modo, inferir pela indiferenciação da votação dos eleitores, ou seja, o sentido de voto é idêntico para os distintos órgãos autárquicos, apesar de cada um deles desenvolver funções e abranger áreas específicas.

O mesmo quadro revela a vitória eleitoral do PSD com 39,8% dos votos expressos o que lhe permite conquistar a presidência da CM⁴¹. Tal como ocorre ao nível da AM, a maioria obtida caracteriza-se por ser relativa não lhe permitindo, por conseguinte, uma independência demarcada em relação às posturas tomadas pelos restantes vereadores pertencentes a outros partidos políticos. Atendendo ao número de eleitores inscritos na Freguesia de S. Brás de Alportel, a CM dispõe de cinco lugares no executivo autárquico⁴², dos quais o PSD conquista apenas dois, o de Presidente da Câmara Municipal (PCM) e um vereador em regime de permanência⁴³.

Apesar da diferença da votação em relação aos outros partidos políticos ser significativa, respectivamente de 6,7 pontos percentuais para o PS, e de 16,7 pontos percentuais para a APU, aquele consegue colocar na CM dois vereadores, e este último, um vereador, mas não em regime de permanência⁴⁴.

⁴¹Conforme o ponto 1 do art.º 54º da Lei n.º79/77, “Será Presidente da Câmara Municipal o primeiro candidato da lista mais votada ou, no caso de vacatura do cargo, o que se lhe seguir na ordem da respectiva lista.” (Diário da República, Lei n.º79/77, I série, n.º247: 2571)

⁴²Segundo o ponto 1 do art.º 53º da Lei n.º79/77, “A Câmara Municipal, constituída por um Presidente e por vereadores, é o órgão executivo colegial do Município eleito pelos cidadãos eleitores residentes na sua área”, e por sua vez, o ponto 2 do art.º 54º da mesma lei estabelece: “O número de vereadores é de (...) 4 nos Municípios com 10000 ou menos eleitores.” (Diário da República, Lei n.º79/77, n.º247, I série: 2571). Considerando que os eleitores inscritos à data das eleições eram 6046, o Município de S. Brás de Alportel integra-se nesta situação, ou seja, para além do lugar de Presidente da Câmara Municipal, dispõe de mais quatro lugares de vereadores.

⁴³O ponto 1 do art.º 55º da Lei n.º79/77 estipula: “O número de vereadores em regime de permanência, poderá atingir os seguintes limites: (...) c) até 2, nos restantes Municípios de 1ª e 2ª classes”, sendo que mediante o ponto 2 do mesmo art.º “A Assembleia Municipal fixará o número de vereadores em regime de permanência, dentro dos limites máximos indicados no número anterior.” (Diário da República, Lei n.º79/77, I Série, n.º247:, 2571)

⁴⁴ O Método de Hondt, vigente no sistema eleitoral português, suporta-se na representação proporcional e determina a divisão dos votos obtidos por cada lista por n, representando n o número de lugares a ocupar (Fernandes 1995).

Este aspecto revela-se de uma importância extrema no decurso do mandato autárquico porque os vereadores, eleitos pelos partidos políticos colocados na oposição, encontram-se, conjuntamente, com uma presença maioritária podendo, desta forma, obstaculizar o desenvolvimento das políticas públicas propostas e pretendidas pelo PCM e seu vereador.

4.3.1.2. PERFIL DOS ELEITOS LOCAIS DO CONCELHO S. BRÁS DE ALPORTEL.

A análise da sucessão dos partidos políticos em exercício nos órgãos autárquicos carece da consideração e caracterização dos eleitos locais que, efectivamente, em termos práticos, vão desenvolver a acção pública. Assim, interessa-nos considerar algumas variáveis como o grupo etário, o sexo, as habilitações literárias, a categoria socio-profissional e a área de residência dos eleitos locais, tendo em atenção os partidos políticos pelos quais foram candidatos e, conseqüentemente, eleitos. A caracterização auxilia a compreensão e interpretação das acções públicas pretendidas e/ou desenvolvidas, na medida em que, a heterogeneidade social determina formas diferenciadas de interpretar e intervir na própria realidade social.

Apresentamos uma caracterização individualizada dos órgãos com a informação respectiva em dois quadros separados, um relativo à AM e o outro à CM. Esta opção suporta-se na ideia de que, atendendo às distintas funções e atribuições dos eleitos locais em função directa do órgão autárquico onde têm assento, torna-se necessário observarmos as características respectivas. Assim, procedemos, em primeiro lugar, à caracterização dos membros eleitos para a AM e, depois, à caracterização individualizada dos eleitos para a CM, uma vez que estes últimos detêm um papel de relevo acrescido por se encontrarem mais directa e assiduamente relacionados com a ponderação dos assuntos do Município e, logo, deterem uma capacidade de intervenção francamente ampliada.

A caracterização da AM abrange vinte e cinco membros eleitos directamente e o Presidente da Junta de Freguesia, e a caracterização da CM abrange o PCM e os quatro vereadores.

Quadro n.º5 – Perfil dos membros da AM no mandato de 1983-1985.

	Grupo etário	Sexo	Habilitações literárias	Categoria socio-profissional	Residência
APU	20-29 – 1 30-39 – 1 40-49 – 4	Masc. – 6	4ª classe – 2 9º ano – 1 12º ano – 1 Licenciatura – 2	Advogado – 1 Médico – 1 Professor – 1 Emp. PT – 1 Emp. Cortiça – 1 Funcionário público – 1	SBA – 5 Faro – 1
PS	30-39 – 4 40-49 – 3 60-69 – 2	Masc. – 8 Fem. – 1	4ª Classe – 3 2º ano – 2 9º ano – 1 Licenciatura – 3	Médico – 2 Advogado – 1 Funcionário público – 1 Delegado de vendas – 1 Construtor civil – 1 Industrial – 1 Comerciante – 2	SBA – 8 Faro – 1
PSD	20-29 – 1 30-39 – 2 40-49 – 4 50-59 – 3 60-69 – 1	Masc. – 11	4ª classe – 4 2º Ano – 3 9º ano – 3 Bacharelato – 1	Bancário – 2 Industrial – 1 Construtor Civil – 1 Comerciante – 4 Empregado Industria – 1 Agricultor – 1 Funcionário público – 1	SBA – 11

Fonte: STAPE 1983 Registo dos eleitos para os órgãos das Autarquias Locais, Lisboa: STAPE/MAI.

Quadro n.º6 – Perfil dos membros da CM no mandato de 1983-1985.

	Grupo etário	Sexo	Habilitações literárias	Categoria socio-profissional	Residência
PCM PSD	50-59	Masculino	4ª Classe	Construtor civil	SBA
Vereador PS	30-39	Masculino	Licenciatura	Funcionário público	SBA
Vereador APU	20-29	Masculino	Bacharelato	Eng.º Electrotécnico	SBA
Vereador PSD	30-39	Masculino	9º Ano	Bancário	SBA
Vereador PS	30-39	Masculino	Licenciatura	Funcionário público	SBA

Fonte: STAPE 1983 Registo dos eleitos para os órgãos das Autarquias Locais, Lisboa: STAPE/MAI.

Um dos aspectos mais evidentes dos quadros n.º5 e 6 consiste na esmagadora presença masculina, ao verificarmos a presença apenas de uma mulher na AM, incorporada na bancada socialista, no conjunto dos dois órgãos autárquicos. Em plena década de 80 parece ser patente a existência de fortes constrangimentos sociais ao desenvolvimento da actividade política pelo sexo feminino. No que respeita às habilitações literárias apresentadas, é interessante observarmos o grande desfasamento interno, quer na AM, quer na CM, e que são os partidos da oposição aqueles que detêm habilitações literárias mais elevadas, sendo esta dicotomia bem patente ao nível da CM. Globalmente, podemos referir que a maior parte dos eleitos provêm da função pública, profissões liberais e comércio. Por outro lado, comprovamos um forte localismo, ou seja, inserção na rede social local comprovada na quase totalidade de residência no Concelho, excepção de dois casos na AM.

4.3.2. MANDATO AUTÁRQUICO DE 1986-1989.

Nas eleições autárquicas de 1985, o PSD recebe uma avaliação bastante positiva pelo mandato autárquico anteriormente desenvolvido, ao ser-lhe reforçada a confiança dos eleitores para a administração do executivo autárquico, e conseguir obter uma maioria absoluta em ambos os órgãos autárquicos.

Este mandato autárquico apresenta uma configuração diferenciada face a alterações legislativas que dispõem no sentido de uma duração de quatro anos⁴⁵ e, em simultâneo, uma redução do quantitativo dos membros da AM⁴⁶.

Vejamos, pois, os resultados eleitorais e o perfil dos eleitos locais pelas distintas vertentes políticas, efeito das eleições autárquicas de 19 de Dezembro de 1985.

4.3.2.1. RESULTADOS ELEITORAIS DO CONCELHO DE S. BRÁS DE ALPORTEL.

Os partidos políticos que se apresentam às eleições autárquicas realizadas em 1985, são todos reincidentes: o PS, o PSD e a Coligação Democrática Unitária (CDU)⁴⁷.

Quadro n.º7 – Resultados eleitorais obtidos para a AM em 1985.

	Número de votos	Percentagens relativas	Membros eleitos
CDU	699	17,1%	2
PS	938	23,0%	4
PSD	2307	56,5%	10*
Branco	93	2,3%	-
Nulos	46	1,1%	-
Total	4083	100%	16

* Inclui o Presidente da Junta de Freguesia que toma assento por inerência das suas funções.

Fonte: COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES 1985 Eleições Autárquicas – Dezembro – 1985, Relação dos mandatos – S. Brás de Alportel.

⁴⁵ O Decreto-Lei n.º100/84 revê a Lei n.º79/77, até então vigente, e procede a algumas alterações, estabelecendo no art.º 69º que: “O período do mandato dos titulares dos órgãos eleitos das autarquias locais é de 4 anos.” (Diário da República, DL n.º100/84, I série, n.º75: 1055)

⁴⁶ O ponto 2 do art.º 31º do Decreto-Lei n.º100/84, dispõe que: “O número de membros eleitos directamente não poderá, em qualquer caso, ser inferior ao triplo do número de membros da respectiva Câmara Municipal.” (Diário da República, DL n.º100/84, I série, n.º75: 1048). Atendendo a que a CM possui cinco membros justifica-se o total de quinze membros eleitos directamente, ao que se junta o Presidente da Junta de Freguesia, com lugar por inerência. Assim, verificamos um decréscimo de vinte e cinco para quinze membros eleitos directamente e, por conseguinte, de um total de vinte e seis membros da AM para um total de dezasseis membros da AM.

⁴⁷ A CDU surge, neste momento, como uma nova designação da APU. Apesar de não apresentar, em termos formais, os mesmos limites, a nível local, e nomeadamente no Concelho de S. Brás de Alportel, não se fazem sentir quaisquer alterações, nem no teor das temáticas defendidas, nem na respectiva composição, daí designarmos como um partido reincidente nas eleições realizadas no Município.

O PSD consegue nestas eleições autárquicas reforçar a sua posição dentro do órgão deliberativo. Os 56,5% dos votos expressos permite-lhe obter a maioria absoluta colocando, directamente, nove membros eleitos neste órgão, ao que acresce o lugar reservado ao Presidente da Junta da Freguesia⁴⁸. O PS e a CDU, por seu lado, conseguem eleger, respectivamente, quatro e dois membros para a AM. O cenário resultante permite-nos concluir que, mesmo com a redução quantitativa dos membros eleitos, o PSD conquista a maioria absoluta com um número de membros eleitos superior ao conjunto dos eleitos pelos outros partidos presentes ao sufrágio.

A maioria absoluta para além de revelar um apoio reforçado ao desempenho do PSD no órgão deliberativo permite, por efeito, uma maior independência dos respectivos membros eleitos em relação aos membros eleitos das outras vertentes partidárias, na medida em que, apenas depende deles a aprovação ou rejeição matemática de qualquer política pública sujeita à apreciação deste órgão.

Quadro n.º8 – Resultados eleitorais obtidos para a CM em 1985.

	Número de votos	Percentagens relativas	Vereadores eleitos
CDU	659	16,1%	1
PS	899	22,0%	1
PSD	2400	58,8%	3*
Branco	81	2,0%	-
Nulos	44	1,1%	-
Total	4083	100%	5

*Inclui o PCM.

Fonte: COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES 1985 Eleições Autárquicas – Dezembro – 1985, Relação dos mandatos – S. Brás de Alportel.

O PSD consegue, igualmente, o reforço da votação respectiva suficiente para o aumento do número total de lugares existentes no executivo autárquico. Ou seja, os resultados eleitorais conseguidos, para além de lhe garantir a continuidade na presidência da CM⁴⁹ e o vereador em regime de permanência⁵⁰, permite a

⁴⁸ Tal como sucede com a Lei n.º79/77, o Decreto-Lei n.º100/84 assegura a integração dos Presidentes das Juntas de Freguesia nas Assembleias Municipais respectivas, no ponto 1 do art.º 31º onde se dispõe: “A Assembleia Municipal é constituída pelos Presidentes das Juntas de Freguesia e por membros, em número não inferior ao daqueles, eleitos pelo colégio eleitoral do Município.” (Diário da República, DL n.º100/84, I série, n.º75: 1048)

⁴⁹ Tal como sucede com a Lei n.º79/77, o Decreto-Lei n.º100/84 estabelece que: “Será Presidente da Câmara Municipal o primeiro candidato da lista mais votada ou, no caso de vacatura do cargo, o que se lhe seguir da respectiva lista, de acordo com o disposto no art.º73º.” (Diário da República, DL n.º100/84, I série, n.º 75: 1051)

colocação de mais um vereador⁵¹. A CDU mantém o seu vereador, apesar da votação respectiva decrescer 7 pontos percentuais, comparativamente às eleições anteriores. O PS, no entanto, vê os dois lugares de vereadores conseguidos no mandato anterior reduzidos a um, dado que desce 11,1 pontos percentuais nos votos expressos⁵², entre as eleições realizadas em 1982 e as eleições efectuadas em 1985. Qualquer destes vereadores não se encontram em regime de permanência ou meio tempo⁵³. O resultado permite ao PSD cumprir o mandato com clara maioria absoluta.

A diferença entre os dois partidos mais votados aumenta situando-se em 36,8 pontos percentuais, diferença extremamente significativa e demonstrativa da vontade dos eleitores que pretendem reforçar os poderes dos PSD, enquanto dirigente dos destinos da Autarquia Local.

Confrontando os resultados obtidos na CM e na AM, estamos perante uma maior diferença comparativamente ao mandato anterior. O PSD apresenta na CM uma votação superior à conseguida na AM, enquanto a CDU e o PS conseguem uma maior votação na AM, comparativamente com a CM. Tal facto pode ser demonstrativo da pretensão dos eleitores, embora incipiente, em dotar o órgão

⁵⁰ O ponto 2 do art.º 45º do Decreto-Lei n.º100/84 dispõe que: “O número de vereadores em regime de permanência não pode ser inferior nem exceder, respectivamente, os seguintes limites: (...) f) 1 e 2, nos Municípios com 20000 ou menos eleitores” e o ponto 3 do mesmo Decreto-Lei estabelece que: “Dentro do número estabelecido pela Assembleia Municipal nos termos dos números anteriores, poderá a Câmara Municipal optar pela existência de vereadores em regime de permanência ou em regime de meio tempo” e, por fim, atendendo à situação em concreto do Município de S. Brás de Alportel que só apresenta um vereador em regime de permanência, citemos o ponto 4 do mesmo Decreto-Lei onde se escreve: “Para efeitos do limite máximo referido no n.º2, a 2 vereadores a meio tempo corresponderá 1 vereador em regime de permanência.” (Diário da República, DL n.º100/84, I série, n.º 75:1051)

⁵¹ De acordo com o ponto 2 do art.º 44º do Decreto-Lei n.º100/84, “O número de vereadores é de (...) 4 nos Municípios com 20000 ou menos eleitores.” (Diário da República, DL n.º100/84, I série, n.º75: 1055). Atendendo a que o Município na altura das eleições apresentava 6357 eleitores inscritos, justifica-se os quatro vereadores existentes e, em conformidade com os resultados eleitorais, os dois vereadores eleitos pelo PSD, para além do Presidente de CM.

⁵² O decréscimo referido é o suficiente para justificar a redução em 50% do número de vereadores do PS presentes no executivo autárquico.

⁵³ Atendendo a que, segundo o ponto 4 do art.º 45º do Decreto-Lei n.º100/84, citado anteriormente, por cada dois vereadores a meio tempo corresponde um vereador em regime de permanência, e atendendo ao ponto 5 do mesmo artigo onde se lê: “Cabe ao Presidente da Câmara escolher os vereadores em regime de permanência ou de meio tempo e fixar as suas funções e competências” (Diário da República, DL n.º100/84, I Série, n.º75: 1051), torna-se compreensível que o PCM escolha para vereador em regime de permanência, alguém da sua confiança, logicamente integrado a mesma lista de candidatura.

deliberativo de uma presença mais significativa dos partidos da oposição a fim de se proceder a um controlo mais visível.

4.3.2.2. PERFIL DOS ELEITOS LOCAIS DO CONCELHO DE S. BRÁS DE ALPORTEL.

Com vista a constituirmos termos de comparação entre os mandatos autárquicos em análise, procedemos à consideração das variáveis de caracterização especificadas no mandato autárquico de 1983-1985 e respeitamos a mesma sequência.

Neste mandato, a caracterização no âmbito da AM abrange quinze membros eleitos directamente, atendendo à alteração da constituição e composição deste órgão promovida pelo Decreto-Lei n.º100/84, mais o Presidente da Junta de Freguesia, e a caracterização no âmbito da CM abrange o PCM e os quatro vereadores eleitos por distintos partidos políticos.

Quadro n.º9 – Perfil dos membros da AM no mandato de 1986-1989.

	Grupo etário	Sexo	Habilitações literárias	Categoria socio-profissional	Residência
CDU	30-39 – 1	Masc. – 2	4ª classe – 1	Empregado PT – 1	SBA – 2
	50-59 – 1		9º ano – 1	Funcionário público – 1	
PS	30-39 – 2	Masc. – 3	4ª Classe - 2	Médico – 1	SBA – 3 Faro – 1
	40-49 – 2	Fem. – 1	Licenciatura – 2	Advogada – 1 Industrial – 1 Comerciante – 1	
PSD	20-29 – 1	Masc. – 10	4ª classe – 2	Economista – 1	SBA – 10
	30-39 – 3		2º Ano – 3	Professor - 1	
	40-49 – 2		9º ano – 3	Bancário – 1	
	50-59 – 3		Bacharelato – 1	Industriais – 3	
	60-69 – 1		Licenciatura – 1	Construtor Civil – 1 Comerciante – 2 Funcionário público – 1	

Fonte: STAPE 1986 Registo dos eleitos para os órgãos das Autarquias Locais, Lisboa: STAPE/MAI.

Quadro n.º10 - Perfil dos membros da CM no mandato de 1986-1989.

	Grupo etário	Sexo	Habilitações literárias	Categoria socio-profissional	Residência
PCM PSD	50-59	Masculino	4ª Classe	Construção Civil	SBA
Vereador PSD	30-39	Masculino	Bacharelato	Professor	SBA
Vereador PS	60-69	Masculino	9º ano	Delegado de vendas	SBA
Vereador PSD	40-49	Masculino	9º ano	Bancário	SBA
Vereador CDU	40-49	Masculino	Licenciatura	Médico	Loulé

Fonte: STAPE 1986 Registo dos eleitos para os órgãos das Autarquias Locais, Lisboa: STAPE/MAI.

A caracterização dos eleitos locais do mandato de 1986-1989 não é muito diferenciada da realizada para o mandato de 1983-1985, na medida em que, estes

são quase todos reincidentes. Os quadros n.º9 e 10 comprovam a continuação de apenas uma presença feminina, no total de vinte e um eleitos locais, inserida na bancada parlamentar socialista. O desfasamento das habilitações literárias marca, igualmente, um espaço significativo neste cenário. Da mesma forma, a caracterização das categorias socio-profissionais evidencia que, efectivamente, são as profissões liberais, como os empresários individuais, e os funcionários públicos, os mais propensos à integração nos órgãos autárquicos locais.

A inserção massiva na rede social local é, igualmente, uma realidade patente e, mais uma vez, só constatamos duas excepções, ou seja, duas residências fora do Concelho mas, contudo, com o exercício profissional no mesmo.

4.3.3. MANDATO AUTÁRQUICO DE 1990-1993.

O mandato autárquico de 1990-1993 marca a mudança político-partidária na liderança da Autarquia Local. A dois mandatos consecutivos comandados pelo PSD, sendo o segundo por maioria absoluta, sucede uma vitória autárquica do PS, igualmente por maioria absoluta. A alteração da liderança reflecte a avaliação negativa do mandato anterior pelos eleitores, dado que acentua bastante a vontade de mudança ao permitir a transição de uma maioria absoluta para outra maioria absoluta, preconizada por outra vertente político-partidária⁵⁴.

A constituição e composição dos órgãos autárquicos em análise obedece ao Decreto-Lei n.º100/84, de 29 de Março, pelo que, em termos formais, não difere do mandato autárquico anterior. Observemos, então, os resultados eleitorais obtidos e a caracterização dos eleitos locais pelas distintas forças políticas presentes no acto eleitoral realizado em 21 de Dezembro de 1989.

4.3.3.1. RESULTADOS ELEITORAIS DO CONCELHO DE S. BRÁS DE ALPORTEL.

As eleições autárquicas, base para o exercício do mandato autárquico de 1990-1993, têm a presença habitual, ao nível do Concelho de S. Brás de Alportel e desde a democratização do regime, da CDU, do PS e do PSD.

⁵⁴ Esta mudança é extensível a todos os órgãos autárquicos, inclusive à Assembleia de Freguesia cujos votos nas eleições em causa são distribuídos da seguinte forma: 35,32% para o PSD, 8,94% para a CDU e 52,66% para o PS (Comissão Nacional de Eleições 1989).

Quadro n.º11 – Resultados eleitorais obtidos para a AM em 1989.

	Número de votos	Percentagens relativas	Membros eleitos
CDU	361	7,9%	1
PS	2465	53,8%	10*
PSD	1618	35,3%	5
Branco	96	1,4%	-
Nulos	46	1,0%	-
Total	4586	100%	16

* Inclui o Presidente da Junta de Freguesia que toma assento por inerência das funções respectivas.

Fonte: COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES 1989 Eleições Autárquicas – Dezembro – 1989, Relação dos mandatos – S. Brás de Alportel.

O presente mandato caracteriza-se por constituir um ponto de viragem na ideologia dominante na Autarquia Local. O PSD perde a hegemonia patente nos dois mandatos anteriores cedendo-a para o PS que conquista uma maioria absoluta. O PS congrega 53,8% dos votos expressos, o que lhe permita colocar nove membros, eleitos directamente, na AM a que acresce o lugar ocupado pelo Presidente da Junta de Freguesia⁵⁵. O PSD, por seu lado, perante o resultado de 35,3% dos votos expressos, apenas consegue eleger cinco membros para a AM, sensivelmente metade dos eleitos no mandato de 1986-1989. Observamos, portanto, a passagem de uma maioria absoluta do PSD para uma maioria absoluta do PS. A diferença entre estes dois partidos mais votados, situa-se nos 18,5 pontos percentuais. Diferença extremamente significativa, atendendo ao facto de ocorrer num momento de viragem política. A CDU, por sua vez, vê igualmente reduzida a representação na AM ao só conseguir eleger um membro, ou seja, menos um do que no mandato de 1986-1989.

Estabelecendo a comparação entre as votações dos partidos na AM e na CM, observamos que o PS obtém maior percentagem na CM do que na AM, enquanto a CDU obteve uma maior percentagem na AM do que na CM. São diferenças não muito significativas mas que, de alguma forma, podem reforçar a ideia que avançamos anteriormente, concretizada no facto de os munícipes eleitores pretenderem a vigilância das acções públicas locais pelos partidos políticos colocados na oposição, vigilância que é, exactamente, da competência deste órgão autárquico.

⁵⁵ A presença do Presidente da Junta de Freguesia na AM encontra o seu enquadramento no Decreto-Lei n.º100/84, de 29 de Março, como explicitamos na análise do mandato de 1986-1989.

Quadro n.º12 – Resultados eleitorais obtidos para a CM em 1989.

	Número de votos	Percentagens relativas	Vereadores eleitos
CDU	281	6,1%	0
PS	2523	55,0%	3*
PSD	1642	35,8%	2
Branco	88	1,9%	-
Nulos	52	1,1%	-
Total	4586	100%	5

* Inclui o PCM.

Fonte: COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES 1989 Eleições Autárquicas – Dezembro – 1989, Relação dos mandatos – S. Brás de Alportel

A inversão na liderança efectuada na AM ocorre, de igual forma, na CM. O PS ao obter 55% dos votos expressos conquista a presidência deste órgão e mais dois vereadores. O PSD, apesar de perder a liderança da CM, mantém dois vereadores permitidos pelos 35,8% dos votos expressos. A CDU, por seu lado, apenas com 6,1% dos votos expressos, perde o vereador que manteve nos mandatos transactos, suscitando uma nítida bipolarização partidária no executivo autárquico.

Observemos como estas alterações se reflectem na caracterização dos eleitos locais, resultantes do sufrágio realizado em 21 de Dezembro de 1989.

4.3.3.2. PERFIL DOS ELEITOS LOCAIS DO CONCELHO DE S. BRÁS DE ALPORTEL.

Dado este mandato protagonizar uma mudança na relação de forças entre os partidos políticos nos órgãos autárquicos, torna-se interessante verificarmos até que ponto lhe estão associadas mutações nas caracterizações dos eleitos locais.

Procedemos à caracterização dos eleitos locais, concretizados na AM em quinze membros, eleitos directamente, e no Presidente da Junta de Freguesia, e na CM, no PCM e nos quatro vereadores eleitos por diversos partidos políticos.

Quadro n.º13 – Perfil dos membros da AM no mandato de 1990-1993.

	Grupo etário	Sexo	Habilitações literárias	Categoria socio-profissional	Residência
APU	40-49 – 1	Masc. – 1	Licenciatura – 1	Médico – 1	Loulé – 1
PS	20-29 – 1	Masc. – 8	4ª Classe – 5	Agricultor – 1	SBA – 10
	30-39 – 3	Fem. – 2	2º ano – 1	Comerciante – 2	
	40-49 – 2		9º ano – 1	Delegado de vendas – 1	
	50-59 – 2		Licenciatura – 3	Construtor civil – 1	
	60-69 – 2			Advogado – 3 Funcionário público – 1 Reformado – 1	
PSD	30-39 – 2	Masc. – 5	4ª classe – 1	Industrial – 1	SBA – 5
	50-59 – 3		2º Ano – 2	Empreiteiro Obras Públicas – 1	
			Bacharelato – 1 Licenciatura – 1	Comerciante – 1 Professor – 1 Economista – 1	

Fonte: STAPE 1990 Registo dos eleitos para os órgãos das Autarquias Locais, Lisboa: STAPE/MAI.

Quadro n.º14 – Perfil dos membros da CM no mandato de 1990-1993.

	Grupo etário	Sexo	Habilitações literárias	Categoria socio-profissional	Residência
PCM PS	30-39	Masculino	Licenciatura	Funcionário público	SBA
Vereador PSD	60-69	Masculino	4ª Classe	Industrial	SBA
Vereador PS	40-49	Masculino	Secundário	Bancário	SBA
Vereador PS	20-29	Feminino	Bacharelato	Prof. Primária	SBA
Vereador PSD	30-39	Masculino	Bacharelato	Professor	SBA

Fonte: STAPE 1990 Registo dos eleitos para os órgãos das Autarquias Locais, Lisboa: STAPE/MAI.

O mandato de 1990-1993 marca um ponto de viragem relativamente à presença feminina nos órgãos autárquicos. Os quadros n.º13 e 14 mostram que, de um total de vinte e um eleitos locais, três são mulheres, todas socialistas, uma na CM e duas na AM, significando um aumento de 200%.

A mudança também atinge a caracterização das habilitações literárias, na medida em que, observamos uma tendência de aumento em ambos os órgãos autárquicos, sendo o PS o partido que mais contribui para tal situação. Contudo, ao nível da caracterização socio-profissional continuamos a verificar a presença significativa dos profissionais liberais e dos funcionários públicos. De igual forma, a área residencial e laboral continua a ser maioritariamente coincidente com o Concelho de S. Brás de Alportel.

4.3.4. MANDATO AUTÁRQUICO DE 1994-1997.

No último mandato em análise, de 1994 a 1997, o PS recebe uma avaliação bastante positiva pelo mandato anteriormente desenvolvido, perante o reforço de confiança que lhe é atribuído pelos eleitores para a administração da Autarquia Local. O PS consegue acentuar a maioria absoluta, entretanto obtida no mandato anterior, em ambos os órgãos autárquicos em análise⁵⁶.

Analisemos, seguidamente, os resultados eleitorais obtidos e a caracterização dos eleitos locais, resultantes do confronto entre as distintas vertentes partidárias presentes nas eleições autárquicas de 16 de Dezembro de 1993.

⁵⁶ Os resultados obtidos para a Assembleia de Freguesia partilham de idêntico teor, ou seja, maioria absoluta do PS, com 57,65% dos votos expressos (Comissão Nacional de Eleições 1993).

4.3.4.1. RESULTADOS ELEITORAIS DO CONCELHO DE S. BRÁS DE ALPORTEL.

Para além dos partidos políticos usualmente presentes nas eleições autárquicas no Concelho de S. Brás de Alportel, a CDU, o PS e o PSD, surge uma nova lista de candidatos suportada num novo partido, em termos locais: o Partido da Solidariedade Nacional (PSN), extensiva a todos os órgãos autárquicos.

Quadro n.º15 – Resultados eleitorais obtidos para a AM em 1993.

	Número de votos	Percentagens relativas	Membros eleitos
CDU	301	6,4%	1
PS	2626	55,6%	10*
PSD	1313	27,8%	4
PSN	289	6,1%	1
Branco	143	3,0%	-
Nulos	55	1,2%	-
Total	4727	100%	16

* Inclui o Presidente da Junta de Freguesia que toma assento por inerência das suas funções, sendo este do PS.

Fonte: COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES 1993 Eleições Autárquicas – Dezembro – 1993, Relação dos mandatos – S. Brás de Alportel.

O reforço da votação no PS para a AM em 1,8%, não é o suficiente para permitir um acréscimo do número dos membros eleitos na AM, pelo que, a respectiva bancada mantém-se idêntica à do mandato anterior. A CDU, apesar de sofrer um decréscimo de 1,5 pontos percentuais nos votos expressos relativamente ao mandato de 1990-1993, consegue manter o seu membro eleito, enquanto o PSD, com um decréscimo de 17,5 pontos percentuais nos votos expressos perde um membro a favor do partido político presente pela primeira vez na AM de S. Brás de Alportel, o PSN, ficando reduzido a cinco membros eleitos.

O facto mais interessante neste mandato resulta na eleição de um membro por um partido diferente dos usualmente presentes, ou seja, pelo PSN, dado que vem ampliar as ideologias políticas presentes na AM, pelo menos em termos formais, uma vez que o deputado figura como independente.

Quadro n.º16 – Resultados eleitorais obtidos para a CM em 1993.

	Número de votos	Percentagens relativas	Vereadores eleitos
CDU	218	4,6%	0
PS	2723	57,6%	4*
PSD	1240	26,2%	1
PSN	264	5,6%	0
Branco	144	3,1%	-
Nulos	68	1,4%	-
Total	4186	100%	5

*Inclui o PCM.

Fonte: COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES 1993 Eleições Autárquicas – Dezembro – 1993, Relação dos mandatos – S. Brás de Alportel.

O mandato de 1994-1997 caracteriza-se, igualmente, pelo reforço da presença socialista na CM. Com 57,6% dos votos expressos, o PS elege mais um vereador, retirado directamente ao PSD que, entretanto, perante o resultado de 26,2% dos votos expressos, vê-se reduzido a um vereador. Mantém-se assim, a bipolarização iniciada no mandato anterior mas com uma maior hegemonia do PS.

A diferença entre os dois partidos mais votados acentua-se sendo de 31,4 pontos percentuais, diferença extremamente alargada mas que não suplanta a verificada no mandato 1986-1989. Notemos, igualmente, que a CDU apresenta a mais baixa percentagem de entre todos os mandatos analisados.

Também neste mandato verificamos que o partido detentor da maioria na CM, apresenta uma votação inferior na AM, consistindo a diferença em dois pontos percentuais e os partidos da oposição, nomeadamente PSD, CDU e PSN apresentam uma maior votação na AM, consistindo as diferenças em 1,6 pontos percentuais, 1,8 pontos percentuais, e 0,5 pontos percentuais, respectivamente. Desta forma, parece confirmar-se a ideia que avançamos anteriormente acerca da pretensão, embora ténue, dos eleitores acentuarem o papel de fiscalização e controlo da AM sobre o executivo autárquico, mediante a votação superior nos partidos da oposição na AM, comparativamente com a CM.

Analisemos, agora, o perfil dos eleitos locais resultantes do sufrágio realizado em 16 de Dezembro de 1993.

4.3.4.2. PERFIL DOS ELEITOS LOCAIS DO CONCELHO DE S. BRÁS DE ALPORTEL.

O mandato de 1994-1997 é o segundo mandato consecutivo liderado pelo PS, pelo que torna-se interessante verificarmos se se mantêm as mesmas características, por órgão autárquico e por partido político. Neste sentido, tomamos como referência os mesmos aspectos caracterizadores e moldes de apresentação da informação. A caracterização no âmbito da AM abrange quinze membros eleitos directamente e o Presidente da Junta de Freguesia, e a caracterização no âmbito da CM abrange o PCM e os quatro vereadores eleitos por vários partidos políticos.

Quadro n.º17 – Perfil dos membros da AM no mandato de 1994-1997.

	Grupo etário	Sexo	Habilitações literárias	Categoria socio-profissional	Residência
CDU	60-65 – 1	Masc. – 1	4ª classe – 1	Funcionário da PT – 1	SBA – 1
PS	30-39 – 4 40-49 – 2 50-59 – 2 60-69 – 2	Masc. – 7 Fem. – 3	4ª Classe – 4 12º ano – 2 Licenciatura – 4	Agricultor – 1 Comerciante – 1 Construtor Civil – 1 Industrial – 1 Bancária – 1 Professora – 1 Advogado – 2 Funcionário público – 1 Reformado – 1	SBA – 10
PSD	20-29 – 1 30-39 – 3	Masc. – 3 Fem. – 1	2º Ano – 1 Licenciatura – 3	Industrial – 2 Advogada – 1 Economista – 1	SBA – 3 Faro – 1
PSN	40-49 – 1	Masc. – 1	Licenciatura – 1	Funcionário público – 1	SBA – 1

Fonte: STAPE 1994 Registo dos eleitos para os órgãos das Autarquias Locais, Lisboa: STAPE/MAI.

Quadro n.º18 – Perfil dos membros da CM no mandato de 1994-1997.

	Grupo etário	Sexo	Habilitações literárias	Categoria socio-profissional	Residência
PCM PS	40-49	Masculino	Licenciatura	Func. Finanças	SBA
Vereador PS	40-49	Masculino	Secundário	Bancário	SBA
Vereador PSD	40-49	Masculino	Bacharelato	Professor	SBA
Vereador PS	20-29	Feminino	Bacharelato	Prof. Primária	SBA
Vereador PS	50-59	Masculino	4ª Classe	Comerciante	SBA

Fonte: STAPE 1994 Registo dos eleitos para os órgãos das Autarquias Locais, Lisboa: STAPE/MAI.

Os quadros n.º17 e 18 revelam-nos que, de acordo com a tendência nacional, a presença feminina nos órgãos autárquicos locais apresenta, igualmente, um aumento. Acresce, relativamente ao mandato anterior, um membro da AM pelo PS e outro pelo PSD, ou seja, de um total de vinte e um eleitos locais, cinco são mulheres o que, apesar de tudo, continua a ser uma presença diminuta. O mesmo sucede com o nível das habilitações literárias, principalmente ao nível da AM, onde as formações superiores marcam cada vez mais presença em praticamente todas as bancadas (PS, PSD e PSN). Acentuam-se as profissões liberais, principalmente na AM e o grau de localismo, dado que, apenas um membro da bancada do PSD, reside fora do Concelho, mas trabalha neste.

Depois da explanação científica relativa à Autarquia Local em Portugal e em S. Brás de Alportel, à evolução jurídica e regime económico respectivos e à caracterização do Concelho de S. Brás de Alportel, procedemos ao enquadramento teórico-científico do processo decisório onde procuramos delimitar a concepção, perspectivas de formulação e de análise.

II PARTE - ENQUADRAMENTO TEÓRICO DO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO.

CAPÍTULO 1 - DECISÃO OU PROCESSO DECISÓRIO.

1.1. CONCEPÇÃO E CRÍTICA DA DECISÃO.

O quotidiano pressupõe a realização contínua de condutas e a presença de uma lógica de acção com vista a dar resposta às questões conflituosas que reclamam por uma opção e acção consequentes, ou seja, que impelem a necessidade constante de tomar decisões⁵⁷, sejam de natureza individual ou colectiva.

No presente estudo, as decisões colectivas assumem-se como protagonistas. Diferenciadas na forma, no conteúdo, na natureza e na aplicabilidade, dependem dos contextos político-sociais e económicos e suscitam problemáticas emergentes de concretizações específicas, resultando daqui, a consideração da decisão como um procedimento de importância maior.

A decisão é concebida por Gournay como uma escolha deliberada entre várias linhas de conduta possíveis, tendentes a atingir um ou vários objectivos, e seguida de efeitos (Gournay 1978). Ou seja, “a decisão consiste normalmente na escolha de uma estratégia de actuação, de entre várias que se afiguram possíveis” (Beaumont 1997: 97).

No âmbito da teoria clássica, a decisão encontra-se perfeitamente demarcada, identificada e dissociável ao se expressar no acto jurídico e protagonizar o auge ocorrido entre a fase da formulação ou preparação e a fase da execução ou

⁵⁷ Para Lucien Sfez a decisão desempenha, essencialmente, quatro funções na nossa sociedade. Em primeiro lugar, a decisão faculta a acção aos actores sociais. Conscientes, mas não inibidos com o constrangimento dos determinismos e das estruturas, os actores mobilizam o sistema com uma potencial ilusão de liberdade e de criação. Em segundo lugar, a decisão permite aos destinatários da acção, o cidadão em geral, a possibilidade de suportar a envolvimento, uma vez que a ideia da predeterminação ou da racionalização matemática do quotidiano surgiria como insuportável. Permite a atribuição de êxitos e fracassos a pessoas concretas, não os imputando às estruturas abstractas. Em terceiro lugar, a decisão tem por função segmentar os actos do executivo num conjunto de competências respectivas, por vezes concorrentes, com vista a criar contra-poderes e a garantir a liberdade na ordem. Desempenha um papel conservador, ao permitir ao sistema evitar a entropia, mantendo o essencial da ordem social existente. Em quarto e último lugar, assume também um papel de preservação social (Sfez 1990).

implementação. Manifesta-se como o momento privilegiado de escolha onde estão integradas todas as informações preliminares, excluídas as restantes possibilidades e esclarecidas as contradições.

Giovanni Sartori procede a uma classificação das decisões, atingindo quatro grandes tipos: as individuais, as grupais, as colectivas e as colectivizadas. Entende por decisões individualizadas aquelas que são exercidas por cada indivíduo, independentemente do facto de ter sido ou não motivado por influências externas ou pelo seu próprio critério; por decisões grupais, como a própria designação o indica, as que são tomadas por um grupo concreto, ou seja, por um conjunto de indivíduos relacionados e participantes de forma significativa na adopção das mesmas; por decisões colectivas aquelas que pressupõem um agregado humano considerável impossibilitado, pela sua dimensão, de actuar como os grupos concretos; e, por fim, por decisões colectivizadas aquelas que, contrariamente às anteriores, se nuclearizam em quem decide, e detêm como critério definidor o próprio alcance da decisão, ou seja, o seu impacto sobre todos (Sartori 1988a)).

A concepção apresentada acerca da decisão colectivizada faculta, segundo Sartori, a inclusão, *a priori*, das decisões políticas na medida em que, se reflectem sobre toda a população. Entende-as por natureza políticas devido a serem: a) soberanas, no sentido de anularem outras normas; b) sem escapatória, nas palavras de Hirschmann, referido por Sartori, face estenderem-se até aos limites territoriais; c) sancionáveis, face à protecção do monopólio legal da força (Sartori 1988a)).

Neste enquadramento, consideramos justificar-se, neste trabalho, a consideração das decisões colectivizadas. O quantitativo populacional impossibilita o procedimento de opções imediatas, atempadas e adequadas protagonizadas pela totalidade dos munícipes, ao que se acrescem os imperativos tecnológicos face à necessidade de serviços a prestar e à imprescindibilidade de bens colectivos exigidos pelas sociedades actuais.

Descartes concebe a linearidade, a racionalidade e a liberdade como os elementos fundamentais da decisão (Descartes 1982). No esquema clássico, a linearidade constitui o ponto central, pressupondo um começo e um fim de “linha”, ou seja, estabelece dois pontos extremos numa cadeia contínua de actividades,

concretamente, a concepção de um projecto e a concretização do mesmo, cujos termos intermédios configuram a deliberação e a decisão, sendo todo e qualquer desvio entendido como rejeitável. Por seu lado, a racionalidade de um comportamento aplicada à decisão, confunde-se com a clareza dos encadeamentos das causas: as causas localizam-se na própria ordem das sucessões e a ordem existe pela razão, logo, causalidade e racionalidade num esquema linear identificam-se. O comportamento e a escolha apresentam-se racionais se todos os momentos da motivação para a execução forem claramente ordenados, se cada momento gerar o seguinte de modo a formar uma cadeia de deduções transparentes para o entendimento respectivo. Por fim, a liberdade suporta toda a racionalidade possível, ou seja, a teoria racional da explicação linear exige a possibilidade de um sujeito livre em relação à determinação, uma vez que esta coloca o indivíduo isolado como responsável dos seus actos e não o insere num sistema de restrições (Sfez 1990).

Esta concepção de decisão apresenta-se criticável em distintos aspectos. Levi-Strauss entende que o esquema de decisão, no seu todo, é passível de ser questionado - na dimensão da racionalidade, da linearidade - e demonstra que a teoria da decisão constitui uma peça importante do sistema político e que nele desempenha um papel necessário (Levi-Strauss 1958).

Lucien Sfez suporta a crítica da decisão em três aspectos básicos: a) linearidade, opondo a esta uma visão sistémica; b) mono-racionalidade, opondo a esta a concepção da multi-racionalidade que viabiliza a multiplicidade dos futuros prospectivos; c) liberdade, fundamentada na existência de um sujeito criador, monofinalista, opondo a esta a multifinalidade da acção histórica e individual (Sfez 1990).

Adriano Moreira entende que o esquema tradicional da decisão ao suportar-se no postulado da liberdade, da linearidade e da racionalidade descartianas, pressupõe o entendimento da decisão como produto da vontade livre de um decisor, fundamentada em escolhas devidamente preparadas e executadas conformes às exigências da razão. Defende, todavia, que a observação das condições concretas da elaboração das políticas contestam esta linha de pensamento verificando-se,

antes, que a decisão se apresenta como um processo complexo no qual intervêm múltiplos actores que estabelecem entre si uma determinada relação de forças diluindo, dessa forma, a identificação precisa do “decisor”, pelo que, mais uma vez, salientamos a irreductibilidade da decisão ao momento do acto jurídico formal e a simultânea necessidade da análise das operações de preparação e de execução (Moreira 1993).

1.2. CONCEPÇÃO DO PROCESSO DECISÓRIO.

Diferentes teorizações interpretam distintas formas de compreender as decisões; umas mais racionalistas, outras mais intuitivas, outras, ainda, mais limitadoras da linearidade e da racionalidade, entendem o acto em si ou remetem para o recurso à análise de todo o processo condutor à decisão.

As situações, sobre as quais urge decidir, caracterizam-se por uma progressiva complexidade, pelo que parece ser preponderante tomarmos como pressuposto base o não isolamento da decisão e entendermos a decisão como parte integrante de um enquadramento circunstancial, caracterizado por uma gradual complexidade e apelativo à realização de uma escolha entre várias soluções alternativas. Consequentemente, preconizamos a análise das restantes hipóteses, mesmo as que permaneceram omissas mas que viabilizaram, em simultâneo, a consecução da escolha deliberada. Deste modo, a decisão é perspectivada como um processo que explicita todo o percurso seguido e identifica todos os intervenientes no mesmo. Importa-nos pois, analisar a evolução da decisão percorrendo-a desde a detecção do problema até à aplicação, ou não, de uma acção com intuitos resolutivos em toda a sua tramitação formal e informal, porque quando os critérios-base são desconhecidos, ou não são visíveis, e/ou os efeitos se reflectem directamente numa comunidade (Município, neste caso), parecem estar criadas as condições necessárias para a problematização respectiva. Consequentemente, colocam-se várias questões a este processo, tais como: a) a natureza das escolhas é independente das forças políticas?; b) serão as mudanças sempre deliberadas?; as escolhas traduzem sempre uma vontade expressa?; quais os interesses subjacentes?

Adriano Moreira destaca, igualmente, a insuficiência da consideração única do binómio razões-objectivos e evidencia como pressuposto básico à análise, a consideração das decisões numa conjuntura concreta. Esta noção realça, por um lado, a importância do ambiente de decisão materializado em todos os elementos constitutivos da conjuntura, e que são exteriores à capacidade de alteração ou de intervenção, que o agente assume possuir e, por outro lado, o facto de a decisão final ser tomada por pessoas condicionadas por uma concepção concreta do mundo e da vida (Moreira 1993).

Podemos, então, aferir como possível definição genérica do processo em causa, o conjunto não linear de todas as fases percorridas com base na informação disponível, com a explicitação das atitudes dos vários actores, das condicionantes, positivas ou negativas, de diferente natureza e critérios utilizados para a sua definição última.

J. Loureiro dos Santos apresenta como modelo de decisão vigente no âmbito nacional o modelo de decisão em cascata. Podemos imaginar uma cascata de cinco níveis entre os quais, e nos quais, circulam comunicações e decisões. Cada nível consiste num reservatório específico de opinião pública que se encontra ligado a um complexo específico de instituições sociais e de grupos de *status*. As comunicações efectuem-se mais facilmente dentro de cada nível, do que entre os diferentes níveis, e dos níveis mais elevados para os mais baixos. A comunicação e as acções dentro de cada nível de decisão são susceptíveis de representação esquemática comportando: a) a entrada de mensagens e experiências; b) o conjunto de informações armazenadas passíveis de utilização a todo o tempo; c) a actividade de decisão, mediante a articulação de informações novas com elementos já conhecidos, dirigida à saída; d) saída das mensagens ou acções resultantes das decisões que podem, ainda, retornar como informação na entrada e influenciar, desta forma, o próximo estágio do nível de decisão (Santos 1982).

O primeiro nível de decisão é o da elite económico-social e o segundo nível é formado pela elite política e governamental. Esta última centra-se à volta do executivo mas não é monolítica. Compreende elementos do executivo, do legislativo e do judicial; os mais altos dirigentes eleitos e os burocratas

superiores e dentro destes, os civis e os militares, as elites políticas do executivo e o pessoal político das regiões, Municípios; os que se encontram na hierarquia institucional e os que participam na hierarquia partidária; os que estão no executivo, os que apoiam e os que estão na oposição. Apesar das clivagens reais, existe coesão e comunicação no sistema político. O terceiro nível consiste nos meios de comunicação de massa. O quarto nível é formado pela rede dos líderes locais de opinião, sendo um nível menos coeso que os anteriores. São as pessoas que transmitem muitos dos acontecimentos aos seus vizinhos menos atentos, que os consultam e ouvem a sua opinião antes de tomar posição relativamente a acontecimentos distantes que os *mass media* lhes comunicam. Se a rede de líderes locais de opinião concorda com as mensagens e interpretações apresentadas pelos *mass media*, o seu impacto pode ser reforçado; se há discordância, oposição ou até ignorância, o seu impacto pode ser diminuído ou quase anulado. O quinto nível é constituído pelo grupo de pessoas, politicamente relevante no conjunto da população, isto é, pessoas interessadas, com capacidade e com idade suficiente para, no mínimo, terem influência potencial na política. Cada um destes níveis de decisão política recebe elementos de outros níveis, de outros sistemas de decisão e da realidade social que interpreta; formula decisões que actuam sobre os outros níveis, sobre sistemas de decisão externas, sobre níveis desses sistemas e sobre a realidade (Santos 1982).

Dentro de um Concelho pode haver maior ou menor correspondência entre os *outputs* de cada nível de decisão política e a realidade. Trata-se de sintonia ou dessintonia do Concelho político com o Concelho real. Porque a população e os líderes locais estão muito mais inseridos na realidade e, usualmente, participam na decisão política, a diferença relativa à realidade é atenuada. Em termos de modelo, o Concelho político é constituído pelos cinco níveis.

As decisões contextualizam-se num processo de escolha entre distintas alternativas que remetem para resultados diferenciados. Mintzberg, contudo, apresenta a conexão da decisão com a acção como problemática, na medida em que, o processo decisório pode ser difuso e acontecimentos exógenos serem os primeiros responsáveis no despoletar das decisões (Mintzberg 1995). São

inúmeras as questões susceptíveis de serem analisadas para que haja uma decisão, variantes na forma e no conteúdo. Tal facto motiva que as posições que se tomam em relação às mesmas, sejam igualmente diferentes: na natureza, na forma, no conteúdo e nas próprias entidades. Surgem, por isso, vários modelos explicativos de como as decisões são tomadas, por quem são tomadas e todo o processo decorrente desta acção.

1.3. A FORMAÇÃO DA DECISÃO COMO UM PROCESSO.

As políticas públicas, perspectivadas como o resultado da actividade de autoridades investidas de poder público e de autoridade governamental (Meny e Thoenig 1992), ou como resultado de tudo o que os governos fazem ou não fazem (Dye 1992), apesar de materializarem, externamente, um só acto jurídico, configuram, internamente, diferentes interesses e objectivos. A expressão final emerge como um resultado hipotético e mutável de um jogo complexo de interacções estabelecidas entre os diversos actores envolvidos, directa ou indirectamente, na elaboração respectiva, pelo que interessa-nos considerar os procedimentos anteriores e posteriores, estendendo-se a análise à integralidade do processo decisório com todas as suas dimensões.

Mediante o estudo da decisão como processo, torna-se possível observarmos as verdadeiras razões, os verdadeiros fundamentos para as opções tomadas, determinarmos como se efectuam as tomadas de decisão e sob que condicionantes, e identificarmos os actores participantes, bem como o peso relativo. Nesta sequência, com facilidade entendemos a formação da decisão como um processo aberto trespassado por uma série de *inputs* (apoios e exigências), fortemente condicionadores dos *outputs* consequentes (resultados expressos). A formação da decisão demonstra ser bastante complexa comportando todo um conjunto de questões ponderadas, e eventualmente assumidas, e outras hipóteses de decisão ponderadas e não assumidas, ou que nem sequer chegam a ser ponderadas - decisões omissas.

O desenvolvimento do processo decisório é percorrido por variadas contingências voluntárias e involuntárias que se assumem, na sua maioria, como intencionais e

fruto das forças vivas, pelo que o processo em si caracteriza-se pela imprevisibilidade, aleatoriedade e descontinuidade.

Por um lado, a decisão apresenta-se como um processo extremamente confuso, no qual as diferentes fases interferem entre si, privando, nitidamente, a identificação do momento exacto da escolha, na medida em que a delimitação das sequências preparação/decisão/execução é obscura e perturbada por uma série de avanços-recuos, por movimentos regressivos e procedimentos antecipatórios, tornando-se, por conseguinte, fundamental considerar, a montante, as estratégias desenvolvidas pelos diversos actores a fim de influenciarem o sentido das escolhas e, a jusante, a execução das mesmas.

Por outro lado, este processo não tem limites definidos. Cada decisão situa-se no interior de uma cadeia de outras decisões, reciprocamente condicionantes, promovendo sucessivas retroacções e sendo consideradas como um elemento de um outro conjunto muito vasto. Logo, é inconcebível pensar a decisão como a finalização de um processo e determinar o isolamento da configuração da ordem jurídica, das etapas antecedentes e posteriores.

A decisão a aplicar atende ao contexto específico e a exequibilidade está dependente, em simultâneo, da adequação à problemática existente e da receptividade do meio e retroacção respectiva. O conhecimento prévio dos comportamentos e das reacções dos actores socio-económicos constitui um elemento indispensável de análise e de acção influenciando directamente sobre o conteúdo das políticas. Este fluxo de informação assume uma relevância primordial para Deutsch que defende que as condutas, as decisões se efectuam em função das informações recolhidas acerca da própria posição em relação aos objectivos a atingir, da distância relativa a estes e dos seus resultados reais. Logo, estas dependem, no respeitante à informação, da relação que se estabelece entre o *load*⁵⁸ da informação, o *lag*⁵⁹ da resposta, o *gain*⁶⁰ e o *lead*⁶¹.

⁵⁸ Pretende significar a frequência e grandeza do devir social ao qual o governo tem de responder (Fernandes 1995).

⁵⁹ Corresponde à quantidade de tempo que medeia o conhecimento de uma nova situação e o exercício de uma decisão respeitante a esta (Fernandes 1995).

⁶⁰ Identifica-se com o sucesso das acções desenvolvidas relativas a uma dada situação atendendo à velocidade e preponderância das respostas dadas (Fernandes 1995).

Após a efectivação dos *outputs* ocorre o acumular de informação revelador do *gain* conseguido e, caso a função reguladora do sistema político funcione com eficácia, procede imediatamente ao ajuste das acções atendendo às novas informações recolhidas e tratadas.

A informação das potenciais repercussões da acção pública é transmitida pelos interesses sociais presentes no próprio seio do sistema de decisão e, posteriormente, filtrada pelos decisores, de forma a contribuir para o auxílio na escolha da opção final. Contudo, o papel destes não se esgota na submissão passiva aos vários constrangimentos existentes, nem no modelar das decisões respectivas em função das preferências e das contestações destes grupos. Procuram proceder à antecipação da retroacção prevenindo, desta forma, as reacções negativas do meio por acções motivadoras de redução ou eliminação, das potenciais dificuldades a ocorrer no estado de execução. Em oposição, o conjunto dos representantes dos grupos de pressão e de interesses no processo decisional, desenvolvem acções intensas de socialização visando persuadir os parceiros sociais do fundamento das escolhas e assegurar, pelo menos, a sua neutralidade com o intuito de atingirem os respectivos objectivos.

Nesta sequência, observamos, por um lado, que as políticas seguidas pelas autoridades públicas não são verdadeiramente demonstrativas, se atendermos exclusivamente às decisões expressas sendo, pois, necessário recorrer às não-decisões, tão ou mais interessantes e significativas, na medida em que, o campo das não-decisões é revelador dos constrangimentos exercidos sobre a solução a adoptar. E, por outro lado, tal como já referimos, observamos que a decisão não é um fenómeno isolado: está de facto, integrada num conjunto mais vasto formado por uma constelação de decisões “articuladas” umas com as outras. Num plano diacrónico, insere-se numa série decisional com vista a satisfazer uma necessidade, solucionar uma problemática e resolver um desequilíbrio criado por uma decisão, ou uma não-decisão anterior, e motiva novos desequilíbrios provocando a prazo o suscitar de uma nova decisão. Esta sucessão não evolui

⁶¹ É a “distância entre a posição do objectivo móvel na data de recepção da informação e a posição estimada no momento de fazer actuar a decisão” (Fernandes 1995: 54).

linearmente: ocorrem rupturas, disfunções, avanços, imprevistos mas, de igual modo, recuos e repetições. Num plano sincrónico, a decisão encontra-se, usualmente, inserida num conjunto onde estão reunidas distintas decisões potenciais com o mesmo objecto, o mesmo campo de aplicação constituindo, pois, um simples ponto de passagem, uma etapa que integra um processo mais global e mais difuso.

Compreender-se-ia, então, o processo decisional como comparável a um caminho longo, contínuo e constituído por pequenas etapas, em que se procura, por inflexões e aproximações sucessivas, atenuar a incerteza e a diversidade (Lindblom 1963). A decisão seria o produto de uma política de compromisso e de persuasão, visando ajustar, progressivamente, as diversas racionalidades em presença, reduzir o número de soluções possíveis e conseguir o acordo dos participantes.

Em termos práticos, esta concepção é contraditória. Não ocorre uma lenta maturação da decisão, ao longo da qual as perspectivas são filtradas e os parceiros cedem às concessões indispensáveis. Evolui, pelo contrário, como referimos, de forma descontínua, brutal e frequentemente inesperada ao ritmo da confrontação dos actores políticos, administrativos e sociais defensores dos objectivos respectivos e mentores de uma estratégia própria. As respectivas lógicas confrontadas parasitam-se e interligam-se promovendo, por efeito, o desbloqueio do processo e a reavaliação das estratégias e das posições ocupadas na hierarquia social ou burocrática, pelo que o destino da decisão não é pré-determinado, mas grandemente aleatório.

Do exposto, constatamos que o processo decisional não é estático ou estanque, como se se tratasse de um confronto entre actores cujos projectos são claramente definidos e radicalmente antagónicos. As clivagens são muito mais subtis e não excluem alianças transversais, verificando-se que as respectivas lógicas não são realmente opostas mas entrecruzadas: os grupos políticos e sociais e os actores administrativos podem partilhar dos mesmos interesses e conjugar esforços. Os verdadeiros antagonismos transcendem a linha de demarcação entre o meio administrativo, político e social e atravessam cada categoria de actores.

O sistema decisional move-se paralelamente ao desenvolvimento do processo e ao movimento das “estratégias”. O dinamismo caracteriza o processo decisional. É permanentemente evolutivo sendo a relação de forças presentes incessantemente alterada pela inclusão e exclusão de certos grupos. Os “ganhos e as perdas” da decisão oscilam constantemente no decurso do processo juntamente com as suas próprias mutações, pelo que as lógicas subjacentes influenciam-se reciprocamente e tendem a reconsiderar os seus objectivos, mediante as flutuações da negociação e da percepção subjectiva das posições das restantes⁶². É este confronto de perspectivas e de estratégias, o motor dos deslizes, rupturas e recentramentos periódicos modificativos do equilíbrio do sistema decisional.

O desbloqueio do processo decisional pela cedência das lógicas em presença é aleatório e problemático. Por vezes, o processo consuma-se sem conclusão numa não-decisão ou sob a forma de uma decisão simbólica, destinada por hipótese a não ser aplicada. Em outras situações, pode produzir-se subitamente, após um longo período de latência e de neutralização recíproca em benefício da crise do sistema decisional. E ainda, pode ocorrer, e é a hipótese mais frequente, à custa da restrição dos objectivos originais e duma redução do campo da decisão.

CAPÍTULO 2 - PARÂMETROS FUNDAMENTAIS DA FORMAÇÃO DA DECISÃO.

No meio científico podemos surpreender a existência de diferenciados modelos de análise dos *outputs*, preconizando individualmente argumentos, suportes e formas específicas de proceder ao estudo. A evolução social, económica, cultural e tecnológica determina esta diferenciação ao motivar, no seu percurso, mudanças sucessivas de perspectivas de análise em conformidade com as

⁶² A constituição da decisão impele à fusão das contradições em unidade de ruptura, à interligação das lógicas, transformadoras das regras do jogo e delimitadoras dos ganhos e das perdas. Consequentemente, obrigam os actores a reavaliar profundamente os seus objectivos, pelo que os reajustamentos não são por si só suficientes e as cedências protagonizadas pelos diferentes actores dependem, directamente, da relação de forças estabelecidas entre estes e a capacidade, por alguns de entre eles, de fazerem prevalecer o seu ponto de vista. Esta preeminência exercida sobre o desenvolvimento do processo decisional não é puramente circunstancial mas ligada, acima de tudo, à posição dominante ocupada na estratificação social, política, económica e burocrática, mobilizadora dos recursos mais eficazes e suporte aparente de todas as suas escolhas.

características do momento. A fim de simplificar e coordenar esta dispersão procedemos à respectiva categorização resultando, essencialmente, quatro modelos: modelo racional ou sinóptico, modelo incremental, modelo de racionalidade limitada e modelo misto.

2.1. MODELO RACIONAL OU SINÓPTICO.

A pretensão de racionalidade⁶³ constituiu sempre um eixo estruturante do processo de decisão política, proferido pelas autoridades competentes consideradas, por sua vez, como altamente preocupadas com a procura da melhor solução possível para as situações a resolver, dadas as funções de regulação social que lhes são incumbidas.

Acresce, para além da definição coerente, rigorosa e pertinente dos objectivos em função das questões a solucionar, a necessidade da articulação respectiva com os recursos adequados para o efeito. Fayol, expoente da Teoria Clássica, faz a racionalidade corresponder à maior eficiência das decisões, concretizada na adequação dos meios aos fins pretendidos, evidenciando um carácter prescritivo e normativo ao proceder à sua fundamentação em leis ou princípios universais⁶⁴ e inviabilizando, por conseguinte, o suporte exclusivo na intuição ou na experiência para determinar a melhor solução exequível (Fayol 1930).

O modelo em causa fundamenta-se sobre um postulado racional em que o decisor é considerado como um actor único com comportamento inteligente, consciente, racional, repleto de certezas e perfeitamente informado e esclarecido dos dados da situação e das consequências previsíveis das respectivas escolhas e

⁶³ Weber entende por racionalidade a adaptação consciente da organização aos seus objectivos funcionando mediante a aplicação impessoal de regras sem alteração, conformes aos objectivos pessoais dos seus membros (Weber 1925).

⁶⁴ A gestão administrativa eficaz pressupõe o respeito por determinados princípios: a) divisão do trabalho: consiste na especialização necessária à eficiência; b) autoridade e responsabilidade: autoridade é o poder derivado da posição ocupada pela pessoa, o direito de dar ordens e o poder de esperar obediência; a responsabilidade é uma consequência natural da autoridade; c) disciplina; d) unidade de comando: cada pessoa deve receber ordens de um só superior; e) unidade de direcção; f) subordinação dos interesses particulares ao interesse geral; g) remuneração; h) centralização; i) hierarquia: a autoridade deve estar disposta em escalões hierárquicos; j) coordenação: consiste na distribuição ordenada do esforço da organização para obter unidade de acção na consecução de um fim comum; l) equidade; k) estabilidade; m) iniciativa; n) união do pessoal (Fayol 1930).

que opta, espontaneamente, pela solução facultativa à obtenção do objectivo específico ao menor custo, ou seja, pela escolha óptima. Em simultâneo, assume-se a linearidade⁶⁵ como um aspecto preponderante, encarando-se as etapas como sequenciais e contínuas, uma vez que, cada uma procede da anterior e precede a posterior por uma causalidade mecânica. Em conformidade com este enquadramento, Taylor, expoente da Escola da Administração Científica, defende a aplicação de métodos e técnicas científicas como forma de atingir *the best way*⁶⁶ (Taylor 1911). Boix designa por *policy analysis*, o conjunto de instrumentos e técnicas que procuram determinar a solução óptima para cada problema público, de forma a viabilizar a execução dos objectivos e programas da Administração Pública (Fernández 1996).

A concepção da decisão racional pressupõe, ainda, a articulação e a integração dos vários campos decisionais particulares numa estratégia de conjunto, implicando a coerente colocação relativa, mediante a definição da ordem de prioridades e a elaboração da hierarquia de objectivos, a longo e médio prazo, e recusa, conseqüentemente, a justaposição das micro-decisões, cada qual com uma lógica específica, eventualmente contraditórias entre si. Esta estratégia sobredetermina as políticas sectoriais e as acções pontuais ao submete-las à observação duma racionalidade global⁶⁷.

Este modelo pressupõe a abordagem e a análise dos problemas de forma perfeitamente compreensiva com a listagem exaustiva de todos os objectivos e valores subjacentes ao processo de decisão, com a formulação e listagem do

⁶⁵ O esquema linear é um dos aspectos essenciais das teorias clássicas e da prática quotidiana da decisão. Susceptível de apresentar distintas configurações (árvore e semi-matriz), é sempre constituído por um número finito de elementos (Sfez 1990).

⁶⁶ A Escola de Administração Científica apresenta quatro princípios essenciais: a) planeamento: substituir a improvisação pela ciência através do planeamento do método; b) preparação: seleccionar, cientificamente, os recursos materiais e humanos de acordo com as suas aptidões e prepará-los para uma maior eficiência de acordo com o método; c) controlo: controlar os serviços a fim de se certificar da sua conformidade às normas estabelecidas e ao plano previsto; d) execução: proceder à distribuição explícita das funções e das responsabilidades respectivas para que um serviço seja bem mais disciplinado (Chiavenato 1994).

⁶⁷ O esforço de racionalização insere as escolhas, cada vez mais, no quadro duma estratégia global, facultando a coordenação com decisões pontuais escalonadas no tempo e dispersas no espaço. Subjacentemente, desenvolvem-se métodos de apoio à decisão com o propósito de minorar a tomada de decisão pelo empirismo e/ou pelo subjectivismo do decisor, tornando-a produto de um cálculo objectivo suportado em instrumentos de análise, cada vez mais complexos e sofisticados (Rego e Zorrinho 1991).

conjunto de opções explícitas relativas às questões em causa, cálculo dos resultados das escolhas para cada uma das alternativas e, por fim, a selecção daquela que, em função dos valores, se adapte melhor aos objectivos⁶⁸.

Weber defende a organização burocrática como determinante para a eficiência das decisões a tomar, suportada na dominação “legal-racional”, cuja autoridade se baseia em normas jurídicas, abstractas e objectivas. Entende o exercício do poder⁶⁹ independente de quem o exerce, resvalando-se, assim, na despersonalização das relações ao se dissociar a pessoa do cargo⁷⁰, condição necessária à precisão da permanência, da disciplina, do rigor e, sobretudo, da previsibilidade da administração burocrática⁷¹.

A organização burocrática caracteriza-se, ainda, pela instituição de uma ordem, isto é, pela disposição dos seus elementos de modo a formarem um todo articulado, coerente e racional, no qual cada um assume um determinado posicionamento investido dum certo poder e dotado de recursos desiguais, o que remete para um conjunto de papéis diferenciados, mas articulados de forma piramidal com escalões sucessivos, sobrepostos e subordinados uns aos outros sem colocar em causa, naturalmente, a estrutura unitária. Mas a hierarquia designa, ainda, um certo tipo de relações de dominação/sujeição, que constituem o próprio fundamento da organização, expressas na verticalidade do poder de decisão: a impulsão vem do topo descendo em cascata e segue os escalões da hierarquia e os circuitos de comunicação, funcionando verticalmente e devendo

⁶⁸ Este é, obviamente, um processo muito moroso com todas as implicações que tal pressupõe, nomeadamente, a não concretização das políticas. É um modelo irrealista porque é super perfeccionista. Tem de existir um meio termo. A variante mais provável dentro deste modelo é a da racionalidade limitada.

⁶⁹ Weber define poder como a possibilidade de alguém impor a sua vontade sobre o comportamento de outras pessoas (Weber 1925).

⁷⁰ A profissionalização entendida como atribuição das tarefas administrativas a agentes especializados, dotados duma qualificação particular, que formam um grupo específico, configura uma alteração radical na concepção da função pública. Doravante, a função pública é considerada como uma verdadeira profissão, isto é, como uma actividade permanente e estável na qual se exige competência (Chevallier 1986).

⁷¹ O entendimento weberiano aproxima-se dos princípios defendidos por Fayol como necessários a uma gestão administrativa eficaz, acima referidos, e concebe a burocracia como um determinado tipo de Administração: “fixação de áreas de competências por regras explícitas, distribuição de tarefas segundo uma hierarquia assente numa autoridade centralizada, administração baseada em documentos escritos e procedimentos cujo domínio pressupõe aprendizagem, rotinização de tarefas, pessoal qualificado, ausência de apropriação dos meios de trabalho pelo pessoal, disciplina, retribuição e carreira segundo a idade e o mérito” (Sá 2000: 83).

assegurar um *feedback* incessante da base para o topo, para facultar a informação e, do topo para a base, para a difusão da autoridade. Num regime democrático, a Administração está colocada sob a autoridade dos eleitos, detentores do poder legítimo de comando: o princípio hierárquico assegura a supremacia dos eleitos ao dotá-los de um influência total sobre o andamento dos serviços e garantir a obediência dos funcionários.

A dialéctica unidade/diversidade que trespassa o aparelho burocrático traduz-se, na prática, pela construção duma estrutura bipolar: dum lado, o aparelho “central” de impulsão e de regulação, que constitui um factor de ordem, de coesão, de unidade; do outro lado, os espaços “periféricos” colocados junto à Administração e à sociedade, investidos duma zona de competência especializada (geográfica ou funcional) e articulados a um meio (local ou profissional) específico que introduz a diversidade social no coração do aparelho. Estes espaços periféricos inserem-se em espaços sociais estruturados⁷² dotados duma lógica de funcionamento autónoma e, apesar da sua situação de independência, são indispensáveis à comunicação com o meio, dado que, na sua ausência, a Administração é incapaz de apreciar a situação e de fazer aplicar as suas decisões⁷³. O local e o central constituem dois aspectos da mesma realidade, pelo que falar em espaços periféricos não contraria a unidade do sistema, desde que permaneçam sob influência do nível central.

A Teoria dos Jogos pressupõe, de igual modo, a racionalidade como fundamento para a lógica decisional. O modelo político conjectura a organização composta por um conjunto de indivíduos detentores de uma posição relativa e delimitadora de interesses, de objectivos e de recursos próprios (tempo, informação, ideias, estatuto, autoridade, dinheiro), desenvolvendo cada qual uma estratégia de acção

⁷² A Administração sente necessidade de “fragmentar” o espaço social para uma aplicação efectiva da sua autoridade. Os espaços sociais desenvolvem uma tripla função: expressiva – ao informarem, ascendentemente, acerca do estado do meio e dos efeitos das políticas seguidas; instrumental – ao permitirem, descendentemente, transpor sobre o terreno as políticas definidas ao nível central, adaptando-as à diversidade dos contextos locais; e reguladora – ao evitar a obstrução do nível central, mediante o tratamento localizado de uma série de problemas (Chevallier 1978).

⁷³ A consideração da Administração periférica revela preponderância face à eventualidade das repercussões da aproximação aos destinatários no procedimento e no conteúdo das decisões administrativas (Caupers 1994).

particular. A respectiva coadunação é definida, exactamente, pelo jogo de poder em que são usados os recursos individuais disponíveis, resultando o objectivo da organização, conseqüentemente, da convergência de interpretações. Relativamente a este tipo de jogos políticos, são desenvolvidas distintas configurações que pretendem ser formas explicativas dos mesmos: jogos de soma-zero e jogos de soma variável.

Riker recorre ao jogo de soma-zero como condição de análise da decisão. Nesta formulação as perdas de um indivíduo, ou de um grupo, são exactamente iguais aos ganhos de outro, pelo que a competição efectua-se pela maximização dos ganhos recorrendo ao apoio de outros jogadores, mediante trocas explícitas (Dowse e Hughes 1993). Configura-se um cenário de conflito no qual os “jogadores” dispõem de maior ou menor informação sobre os elementos determinantes para a tomada da decisão, nomeadamente, no que diz respeito aos outros participantes. Naturalmente, que o conhecimento amplo favorece a possibilidade de respostas puramente racionais a uma dada acção.

Atento às críticas acerca da racionalidade presente, devido às limitações da informação, Riker defende a proximidade a um modelo de comportamento racional acrescentando que, nestas condições, só se produzem coligações ganhadoras mínimas (Dowse e Hughes 1993). Ou seja, consolidados certos fins e condições, a Teoria dos Jogos estabelece as estratégias possíveis de acção. Permite uma melhor compreensão da actividade social em situações carentes de informação suficiente e oportuna. No caso particular dos actores políticos, a resposta racional consiste em acrescer o mais possível o montante de apoios. Aliás, a imperfeição e a insuficiência da informação varia na relação directa do número de coligações desenvolvidas, pelo que, na perspectiva de Riker, é usual que as coligações vencedoras sejam mais amplas que o necessário (Dowse e Hughes 1993).

Outro pressuposto subjacente da Teoria dos Jogos concretiza-se na competição desenvolvida entre os actores intervenientes. Por conseguinte, a identificação das relações entre indivíduos, e entre os indivíduos e o grupo, permite especificar, com certo detalhe, os processos de compromisso, bem como as vantagens

inerentes ao mesmo, e delinear com clareza e precisão, a mecânica da constituição dos grupos que se encontram em situação de competição.

Como referimos, a escolha de uma alternativa de solução suporta-se sobre uma análise, o mais completa e rigorosa possível, dos elementos componentes das variáveis condicionantes das escolhas e das diferentes opções passíveis de considerar. Nesta sequência, a utilização dos novos instrumentos disponíveis parece facultar a redução significativa da margem de incerteza e melhorar a qualidade das decisões⁷⁴. Assim, enquanto o desenvolvimento da informática permite o acréscimo acentuado da informação disponível e, simultaneamente, o seu facilitado manuseamento, o desenvolvimento da previsão e da perspectiva favoreceu uma representação do futuro, possibilitando testar, por via da simulação, os efeitos das diversas eventualidades (Santos 1993).

2.2. MODELO INCREMENTAL.

O incrementalismo argumenta estar apto a evitar os erros cometidos pelos modelos suportados nos princípios sinópticos do *rational problem solving*. Charles E. Lindblom entende que os modelos racionais não têm relevância empírica e não espelham minimamente o desempenho e a acção dos decisores públicos, ou dos restantes actores envolvidos no processo político, que condicionados por limitações de tempo, de informação e de recursos, interagem numa densa rede repleta de conflitos, acordos e negociações, na qual reivindicam os seus próprios interesses, necessariamente, distintos do interesse geral (Lindblom 1963). Sem pretender implementar um sistema ideal que não existe, preconiza um *muddling through*. O modelo incremental pressupõe, assim, a elaboração de pequenos

⁷⁴ Estes instrumentos integram-se no quadro dos métodos mais globais de apoio à decisão destinados a orientar o trabalho do decisor em situações de incerteza. Os métodos de procura operacional, elaborados durante a Segunda Guerra Mundial, e vastamente utilizados na indústria privada, são, antes de tudo, métodos de tratamento de dados que permitem, recorrendo às estatísticas, ao cálculo das probabilidades e à construção de modelos matemáticos, pensar a evolução possível de situações complexas. Procuram recensear e sintetizar o conjunto dos factores susceptíveis de incidirem sobre a decisão, ao integrarem na análise as variáveis aleatórias afectadas de coeficientes de incerteza e determinar, ainda, após a comparação das diversas alternativas consideradas, a solução óptima, ou seja, a mais adequada para atingir o objectivo fixado em determinado contexto. A procura operacional intenta definir os meios mais económicos para concretizar um objectivo cuja pertinência não é questionada (Rego e Zorrinho 1991).

compromissos, pequenos consensos sobre o conteúdo das escolhas entre os interesses em presença. Para I. Sharkansky, os decisores assumem uma postura negocial ao procurarem obter o ajustamento progressivo, a par e passo, dos objectivos presentes, de forma a conduzir à respectiva compatibilização e ao dirimir das contradições. O intuito consiste na definição do melhor equilíbrio possível, mediante a concepção, com o auxílio de especialistas, de soluções intermédias positivas, pelo menos parcialmente, para todos os grupos e actores (Edwards e Sharkansky 1978). Compreende-se, assim, a lentidão e a complexidade da elaboração das políticas que procuram garantir a “combinação de pedidos” (Easton 1967) e a “agregação de interesses” (Almond 1956), sem lhe estar, *a priori*, garantida a compatibilidade final, sendo a mesma inviabilizada aquando da existência de contradições insuperáveis. Neste sentido, o incrementalismo exclui, à partida, as exigências em conflito e contrárias aos valores dominantes.

A mais valia do modelo em causa concretiza-se no facto de, paradoxalmente, mesmo aquando da oposição frontal entre os distintos actores, se obterem os resultados mais próximos dos seus interesses, mediante sucessivos ajustes incrementais na evolução do processo decisório (Fernández 1996).

O incrementalismo prescinde da fundamentação racional das decisões ao entender o decurso do processo decisório como pragmático e pressupõe, em paralelo, entendimentos *muddling through*, em detrimento de uma solução global, e a realização de comparações sucessivas das políticas e das decisões prévias⁷⁵ com o intuito da alteração respectiva (*disjointed incrementalism*) propiciar uma melhor compreensão de um qualquer problema de política pública. Aliás, a maior parte das decisões tomadas ao nível da Administração Pública estão directamente relacionadas com os aspectos anteriores. Coerente, Lindblom propõe um estilo de governo incrementalista característico das democracias pluralistas (Lindblom

⁷⁵ Não configura um processo de grandes objectivos, mas inviabiliza grandes erros. O seu aspecto mais relevante parece concretizar-se no facto de que quem o incorpora não tem necessariamente de concordar com os seus objectivos finais, sendo o essencial a consecução de pequenos consensos realizados a par e passo. Ou seja, advoga que os decisores, ao longo do processo, em vez de procederem a listagens rígidas das suas pretensões, elaboram pequenos ajustes, procuram pequenos consensos e facultam pequenos espaços permanentemente feitos e refeitos.

1963). Neste contexto, Chevallier argumenta a remodelação progressiva das políticas, mediante mudanças graduais e contínuas realizadas à margem, e considera a gestão incremental como indispensável para a evolução permanente e consensual da sociedade (Chevallier 1986).

Wildawsky, com base nos estudos efectuados, defende o poder explicativo do incrementalismo ao evidenciar que, ao nível da Administração Pública, o pressuposto de um dado ano tem como principal factor determinante o pressuposto do ano antecedente. Contudo, o incrementalismo não é alvo de aceitação geral e surgem críticas incidentes, primordialmente, na renúncia à racionalidade na tomada das decisões e no conservadorismo protagonizado, dado que a restrição das políticas a pequenos ajustes incrementais desenvolvidos pelos actores participantes promoveria o fechamento à possibilidade de alterações profundas, mediante políticas incisivas nas verdadeiras origens dos problemas e não nos seus efeitos (Fernández 1996). Este modelo expressaria mais uma decisão de grupo, mais um *making process*, não se adaptando a todas as decisões políticas. Surgiria mais como remédio e menos como profiláctico sendo, por conseguinte, pouco inovador ao se concretizar em medidas de curto prazo.

Confrontado com estas críticas, Lindblom, reconsidera a sua análise e admite, posteriormente, a possibilidade de a racionalidade ser algo determinante ao nível das grandes decisões, mas mantém a perspectiva inicial em relação às questões do dia-a-dia (Fernández 1996). Situa-se, assim, entre este modelo de análise e o modelo seguinte designado de modelo de racionalidade limitada.

Noutra vertente, a crítica incide na própria estrutura do sistema decisional, uma vez que se encontram em presença grupos e actores portadores de distintos recursos qualitativos e quantitativos. Algumas das posturas materializadas podem caracterizar-se por uma força persuasiva, sem equivalência no contexto decisional, “obrigando” os decisores à sua consideração e, por outro lado, uma posição dominante pode orientar as políticas públicas em sua conveniência mas, pode, igualmente, bloquear a aplicação de outras que se lhes apresentam altamente desfavoráveis resvalando-se, deste modo, nas não-decisões (Offe

1981), face ao conflito de interesses dos grupos e dos actores dominantes (Chevallier 1986).

2.3. MODELO DE RACIONALIDADE LIMITADA.

O modelo de racionalidade limitada - mais paulatino que o modelo racional ou sinóptico -, procura resolver questões inerentes ao modelo racional. Neste modelo de análise, contrariamente ao veiculado pelas teorias racionalistas tradicionais, o decisor não detém o domínio completo dos dados necessários à resolução de uma dada questão. Simon define racionalidade como um estilo de conduta apropriada à obtenção de certos objectivos, constrangido, todavia, por determinadas condições e circunstâncias, e insiste fortemente nas limitações da racionalidade⁷⁶, em oposição às ópticas maximalistas formuladas pelos autores da Teoria Clássica. Na sua perspectiva, os condicionamentos advêm tanto das características do organismo decisor, como das características do próprio meio envolvente (Peiró 1990).

O aperfeiçoamento dos métodos de recolha e de tratamento da informação apenas permite deslocar as fronteiras da incerteza. A recolha da informação comporta, inevitavelmente, lacunas, distorções e erros derivados de imperfeições técnicas, de estratégias organizacionais, da circulação prévia por canais administrativos retardantes da transmissão e criadores de riscos de retenção ou de deformação, uma vez que cada actor filtra, consciente ou inconscientemente, a informação em conformidade com os seus interesses.

Da mesma forma, os modelos previsionais não são capazes de suprimir todo o acaso, expressando-se as insuficiências, essencialmente, na avaliação das vantagens e dos custos respectivos dos diferentes programas. Para Cyert e March é inconcebível a ideia do conhecimento total das diversas alternativas possíveis e

⁷⁶ Herbert Simon defende que a decisão é muito mais importante do que a execução que a sucede. A partir desta altura, as organizações são entendidas como sistemas de decisões nos quais as pessoas percebem, sentem, decidem e agem definindo seus comportamentos frente às situações com que se deparam (Simon 1947).

das suas consequências⁷⁷, atribuindo a todas as escolhas uma parte irreduzível de risco (Cyert e March 1963).

Por seu lado, a análise de sistemas preconiza a não elucidação completa dos objectivos *a priori*, pressupondo a integração de mais variáveis, algumas não quantificáveis, com o intuito de auxiliar o decisor na escolha entre múltiplas alternativas possíveis. Promove, de seguida, a determinação dos objectivos perseguidos, identifica as estratégias possíveis, avalia os custos monetários e outros, de cada uma delas, constrói modelos indicando, para cada alternativa, os custos implícitos e a forma de alcançar os objectivos e, por fim, define um critério de classificação destas alternativas, por ordem de preferência, comparando custo e eficácia. Os objectivos, as estratégias e os meios interagem entre si, pelo que a escolha final resulta do melhor equilíbrio possível. Completada pela inclusão das fases de execução e de controlo, a análise de sistemas serve de base aos novos procedimentos de racionalização das escolhas públicas, introduzidos nos anos 60 na maior parte dos países ocidentais.

Apesar das diferenças em relação ao modelo sinóptico, a linha condutora é a mesma: procura ajustar as escolhas colectivas aos critérios de eficácia económica explicitando os objectivos, comparando sistematicamente todos os recursos disponíveis para os consubstanciar, avaliando as vantagens e os custos de cada programa. Esta tarefa de racionalização passa pela reavaliação dos procedimentos e dos critérios de escolha. Ambiciona, contudo, colmatar as falhas presentes no esquema racional clássico pela adopção de novas técnicas do cálculo económico e da modelização. Mas, mesmo os métodos mais sofisticados não conseguem extinguir aspectos irreduzíveis de irracionalidade do contexto, do decisor e do meio ou eliminar a presença, em todo o processo decisional, de racionalidades divergentes motivadoras da exclusão da própria concepção de escolha óptima. Estas limitações e impossibilidades práticas reflectem-se no retrocesso da

⁷⁷ Cyert e March, mais flexíveis do que Simon, consideram que os decisores listam um conjunto de probabilidades e procuram a mais satisfatória, sem ser necessariamente a melhor, preocupando-se mais com as consequências imediatas e não tanto com as consequências a longo prazo (Sfez 1990). Ou seja, insistem na limitação da racionalidade e na concepção de que o funcionamento de uma organização rege-se por uma forma média e não óptima.

influência da *policy analysis* e, numa conseqüente e gradual integração da complexidade das relações organizativas, das condições de incerteza - cenário de muitas decisões -, e da necessidade de aprendizagem contínua suportada no estudo das políticas públicas (Fernández 1996).

O esquema racionalista não considera a incidência da subjectividade individual sobre o processo decisional. Mas o decisor não é um ser abstracto apto a assimilar todas as informações disponíveis e a agir sob o império exclusivo da razão; é um indivíduo concreto, com qualidades e defeitos, com impulsos e aspirações. Por conseguinte, a decisão resulta do conjunto de factores cognitivos e afectivos determinantes da acção da racionalidade⁷⁸.

A corroborar esta perspectiva, Crozier entende que todo o actor-decisor possui um grau de subjectividade, pelo que o procedimento a uma decisão estratégica ou qualquer outra prática de escolha, fundamenta-se numa racionalidade limitada (Crozier 1977). Nesta sequência, nem sempre o argumento da acção pública materializa objectivos precisos e coerentes, e raramente o conteúdo intrínseco das decisões reflecte critérios de escolha óptima, face à interferência de outros factores. A racionalidade técnica cede espaço às realidades socio-políticas concretas cuja consideração pesa para inflectir o conteúdo das escolhas (Crozier e Friedberg 1977).

Cyert e March criticam a ideia pré-concebida das teorias tradicionais da decisão de que esta seria tomada pelo topo e executada como mera rotina pelo resto da organização (Sfez 1990). Simon reforça a ideia ao considerar as organizações como sistemas decisores complexos, onde quase nenhuma das decisões são protagonizadas somente por um indivíduo (Peiró 1990) e desmistifica dois erros fundamentais destas teorias: por um lado, contesta a simplicidade e o isolamento da decisão, e defende a mesma como o produto de um processo complexo, repartido no tempo e, por outro lado, opõe-se à liberdade da decisão entendendo-a, antes, como

⁷⁸ Os mecanismos de filtragem e de selecção actuam sobre a percepção dos fenómenos. O indivíduo só apreende um número limitado de coisas ao mesmo tempo substituindo, tendencialmente, uma situação real muito complexa por uma representação simplificada e similar, a fim de realizar uma escolha. Esta mesma percepção é condicionada por uma série de factores subjectivos, uma vez que o indivíduo tende a privilegiar o que coincide com os seus esquemas de referência, progressivamente interiorizados por aprendizagem, e a ignorar ou minimizar o que contradiz as suas convicções.

fruto do processo. Mais tarde, numa segunda fase do seu pensamento, Simon, em colaboração com March, promove a diferenciação entre uma escolha óptima e uma escolha satisfatória⁷⁹, concluindo que, “a maior parte das decisões humanas, individuais ou organizacionais, relacionam-se com a descoberta e a selecção de escolhas satisfatórias. Só em casos excepcionais é que elas se relacionam com a descoberta e com a selecção de escolhas óptimas” (Sfez 1990: 228).

Para a determinação das escolhas considera-se, usualmente, mais a experiência e a tradição do que as projecções para o futuro. Salientamos que, o processo de procura de novas alternativas não é imediato à existência de um problema (Cyert e March 1963), verificando-se, frequentemente, o recurso aos repertórios estáveis de programas de acção (March e Simon 1961), cuja suspensão ocorre unicamente aquando da descoberta de um modo de acção satisfatória.

No âmbito da ilusão da escolha óptima, para além da consideração da irracionalidade patente, devemos atender, igualmente, à presença da contingência. A racionalidade é uma noção relativa e contingente, na medida em que, uma decisão apenas é racional ou irracional em relação a certos valores e/ou normas. Ora, o processo decisional coloca em presença uma série de actores que não se reportam aos mesmos critérios, às mesmas normas e que não aderem aos mesmos objectivos, pelo que é, exactamente, mediante a confrontação destas diferentes racionalidades que os resultados surgem como aleatórios. O óptimo técnico não é o critério exclusivo de escolha: a pressão dos interesses sociais dominantes, as demoras organizacionais, a preservação do consenso podem conduzir a soluções diferentes, por vezes, contraditórias em relação à eficácia técnica, mas conformes a uma eficácia social mais global.

2.4. MODELO MISTO.

O presente modelo - *mixed scanning* -, proposto por Etzioni, emerge face às limitações patentes constatadas no modelo racional e no modelo incremental.

⁷⁹ Estamos perante uma escolha óptima quando um certo conjunto de critérios permite comparar, exaustivamente, todas as escolhas e é identificada uma preferência nítida, com base nesses mesmos critérios, e perante uma escolha satisfatória quando um dado conjunto de critérios descreve um mínimo de escolhas satisfatórias e a opção satisfaz ou ultrapassa todos esses critérios (March e Simon 1961).

Etzioni denuncia as insuficiências presentes nas ideias de Lindblom salientando que, por um lado, as decisões decorrentes do método incremental protagonizam os interesses dos actores mais influentes, face à pouca representatividade dos restantes, por outro lado, descumem as bases da inovação da sociedade ao se concentrarem nas políticas de curto prazo e procurarem as alterações limitadas com base nas políticas passadas e, por fim, que parecem subestimar os respectivos impactos (Etzioni 1967). Propõe o *mixed scanning approach* como um meio termo defendendo o escrutínio cuidadoso dos problemas-chave e uma monotização da rotina. Configura, desta maneira, uma ampla diversidade de formas de decisão, umas mais próximas do enquadramento racional, outras mais próximas do enquadramento incremental, consoante a natureza do problema, da situação concreta, dos recursos, da qualidade e disponibilidade da informação.

Neste pressuposto, entende, ainda, a necessidade de se proceder à diferenciação entre as decisões fundamentais e as decisões incrementais. Contrariamente à concepção incrementalista, que pretende que o processo de decisão opte entre dois tipos de modelos de decisão, decisões fundamentais e decisões incrementais, Etzioni considera que a maior parte das decisões incrementais precedem as decisões fundamentais, pelo que o valor acumulado das decisões incrementais é fortemente afectado pela sua relação com as decisões fundamentais. Logo, acrescenta a preponderância da distinção entre estes dois tipos de decisões, devendo estas serem estudadas no contexto geral das decisões fundamentais que as governam (Sfez 1990). Por fim, salienta a necessidade da consideração do meio envolvente e das capacidades dos actores e advoga uma *mixed scanning strategy* (Etzioni 1967).

Por seu lado, Chiavenato admite que, globalmente, todas as teorias administrativas se podem aplicar à realidade actual e que a Administração, sistematicamente, se defronta com novos desafios e situações, as quais exigem a adaptação ou alteração das abordagens de forma a permanecerem úteis e exequíveis (Chiavenato 1994).

CAPÍTULO 3 - A FORMAÇÃO DA DECISÃO.

3.1. PERSPECTIVA SISTÊMICA DA FORMAÇÃO DA DECISÃO.

Os sistemas políticos democráticos actuais entendem-se num quadro de grande dinamismo, de fortes mutações económicas, sociais e políticas determinantes do processamento da acção política, respectivos impactos e consequentes reacções. A perspectiva sistémica permite a apreensão de uma visão global da dinâmica do poder político, enquanto centro decisório por excelência, analisando-o em função das suas relações com os outros sistemas sociais, mediante os processos de decisão política.

3.1.1. CONCEPÇÃO E FUNCIONAMENTO DO SISTEMA POLÍTICO.

Sistema pode ser entendido como um “conjunto de elementos interdependentes, quer dizer, ligados entre si por relações tais que, se uma delas é modificada as outras também o são e, consequentemente, todo o conjunto é afectado. Por conseguinte, um sistema político é o conjunto dos processos de decisão e das relações de poder que dizem respeito à totalidade de uma sociedade global” (Fernandes 1995: 160). Contudo, nem todos os processos de decisão emergem exclusivamente das instituições legalmente existentes. Desta forma, podemos compreender que cada sistema político possui dois tipos de estruturas políticas: por um lado, aquelas que constituem o aparelho do Estado⁸⁰, dotadas de legitimidade para recorrer à força a fim de se fazer obedecer; por outro lado, as estruturas que, não obstante desempenharem funções e papéis políticos (partidos políticos, grupos de interesses, grupos de pressão), não integram o aparelho de Estado. Easton, pioneiro na aplicabilidade coerente da análise sistémica no domínio da Ciência Política, define o sistema político como o

⁸⁰ São as instituições incorporantes do aparelho de Estado que protagonizam as decisões obrigatórias para os membros da sociedade a que se referem. Porém, na formulação das decisões não é alheia a interferência das exigências políticas efectuadas e expressas, quer pelos grupos de interesses, quer pelos grupos de pressão, quer pelos partidos políticos, aliás, principais determinantes das decisões proferidas. Logo, pressupõe-se a presença de influências recíprocas entre o sistema político e o meio envolvente. Contudo, aquele detém vários mecanismos que permitem enfrentar o meio e, por conseguinte, atender às suas exigências, recorrendo ao regular do seu comportamento, à alteração da sua estrutura interna e, inclusive, à remodelação dos seus próprios fins fundamentais (Dowse e Hughes 1993).

conjunto de interações ocorridas numa dada sociedade que permitem a atribuição autoritária de valores (Easton 1967).

O sistema político pode ser, igualmente, perspectivado como um sistema de funções⁸¹. Esta concepção de funcionalismo sociológico suporta-se na analogia da sociedade com um organismo vivo, apresentando órgãos diferenciados com distintas funções essenciais ao funcionamento e manutenção do todo. Gabriel Almond define o sistema político como um sistema de interações, patente em todas as sociedades independentes, desempenhando funções de integração e adaptação, através do emprego ou da ameaça do emprego de uma compulsão física, mais ou menos legítima⁸² (Almond 1956). Argumenta, ainda, que estas funções basilares são susceptíveis de divisão e de análise em quatro grandes funções específicas: socialização e recrutamento político, articulação de interesses, agregação de interesses e comunicação política. Neste conjunto, as três últimas funções atingem uma pertinência primordial ao nível desta análise sem, contudo, pretendermos descurar a importância da socialização e do recrutamento político. Enquanto a articulação dos interesses é desempenhada pelos grupos de pressão, grupos de interesses que intentam elaborar conjuntos coerentes e unificados a partir da diversidade de interesses individuais expressos, a agregação dos interesses, por seu lado, compete aos partidos políticos, materializando-se na agregação de interesses sectoriais articulados num conjunto de interesses globais, relativamente unificados e coerentes e, por fim, a comunicação política, concretiza-se na troca de informação entre o sistema político e os restantes sistemas sociais.

⁸¹ A perspectiva funcionalista distingue funções resultantes de uma acção favorável a uma melhor adaptação do sistema ao meio, de disfunções com características eminentemente contrárias. Diferencia, ainda, funções latentes e manifestas das acções ou instituições, concebendo as primeiras como os efeitos não identificados, mas reais, sobre o sistema e as segundas como os efeitos reconhecidos e desejados da acção sobre o sistema (Merton 1968).

⁸² O sistema político emerge, desta forma, como legitimamente responsável pela manutenção da ordem ou pela transformação da sociedade e, segundo Almond, apresenta as seguintes características básicas comuns, aliás, a todos os sistemas: todos os sistemas políticos detêm estruturas políticas específicas (diferindo, unicamente, o grau e a forma de especialização estrutural); desenvolvem as mesmas funções (diferindo, somente, a frequência, as estruturas responsáveis e o modo como são exercidas); todas as estruturas políticas são multifuncionais (diferindo o grau de especialidade de cada função em relação a cada estrutura, e o número de funções que cada uma desempenha) (Fernandes 1995).

Na linha de análise de Parsons, o sistema político deve adaptar-se ao meio com a realização dos objectivos colectivos expostos e propostos, manter o controlo de tensões que se desenvolvem no seu interior e integrar as diversas acções dos membros da sociedade.

Easton e Lapierre elaboram esquemas de funcionamento do sistema político partindo do pressuposto da inserção respectiva num meio ambiente, do qual recebe *inputs*, como exigências e apoios e para o qual emana *outputs*, ou seja, regras, regulamentações, decisões executadas. Desenvolve uma autoridade em relação a este e altera-o, por sua vez, mediante a afectação dos apoios manifestos, no sentido de acréscimo ou de redução (Easton 1967).

A canalização da informação acerca das reacções sociais, económicas e políticas aos *outputs* realiza-se mediante o processo de retroalimentação dando, assim, às autoridades a percepção da aceitabilidade ou não, das respectivas acções. A própria sobrevivência do sistema político concretiza-se nas acções desenvolvidas pelas autoridades, através de um processo de regulação das exigências e dos apoios suportado na informação difundida.

Todas as actividades económicas, sociais e culturais sofrem repercussões directas das decisões tomadas e executadas ao nível do sistema político, em função das exigências, limitações e recursos provenientes do ambiente e intervenientes no sistema político, sendo o mesmo chamado a intervir com o intuito de assegurar a satisfação dos interesses colectivos e a criação das condições fundamentais para o desenvolvimento socio-económico. O meio ambiente abarca o sistema político mas é passível de se decompor em ambiente interno ou intra-societal e ambiente externo ou extra-societal⁸³, incorporando cada um destes ambientes outros

⁸³ Na perspectiva de Easton, o meio ambiente não se apresenta como unitário. Com intuitos de análise é fraccionado em ambiente externo e ambiente interno e corresponde, respectivamente, a todos os sistemas exteriores à sociedade global em estudo, com os quais está presumivelmente em relação, e a todos os sistemas internos que abarcam a mesma sociedade global (Easton 1967).

sistemas existentes mas permanentemente interactuantes com o sistema político⁸⁴.

3.1.2. A TOMADA DE DECISÃO COMO UM SISTEMA.

A mesma concepção é passível de aplicação ao processo de decisão. A natureza da temática apresentada permite que as linhas de análise e de exame crítico surjam enquadradas numa abordagem sistémica, inicialmente transposta para a Ciência Política por David Easton⁸⁵ e aperfeiçoada por K. Deutsch⁸⁶. Esta abordagem concebe um quadro geral de análise, no qual são considerados os *inputs*, ou seja, todas as exigências e apoios colocados ao sistema político, e os *outputs*, ou seja, as práticas políticas decorrentes das decisões.

O sistema aberto integra actores de origem diversificada que, no mesmo “jogo”, desenvolvem estratégias interdependentes, justificando o entendimento da elaboração e da definição de uma política pública como um sistema decisional. Este sistema, como qualquer outro, segundo Chevallier, caracteriza-se por dois princípios: coesão e hierarquia, ou seja, os actores intervenientes, dotados de

⁸⁴ Katz e Kahn, no âmbito da análise sistémica, apresentam o sistema como dinâmico, aberto e dotado de múltiplas características. Por um lado, retira do ambiente envolvente certas formas de energia, ou seja, *inputs* e transforma o respectivo contributo, configurando o fenómeno do *throughput* na produção de algo no meio ambiente, ou seja, realiza *outputs*. Por outro lado, o seu funcionamento tem um carácter cíclico, uma vez que o produto facultado ao meio ambiente desencadeia uma entrada de energia que permite a retoma do ciclo das operações. A entropia é negativa dado o sistema aberto receber do meio ambiente mais energia do que aquela que lhe transmite, sendo dotado de um mecanismo de *feedback* correctivo ou de auto-regulação, que transporta para o sistema informações do seu efeito sobre o ambiente, ou seja, mediante esta informação o sistema corrige o seu funcionamento (a introdução desta informação constitui um *input* que se adiciona aquele já referido: o primeiro é um *input* de energia e o segundo de informação). É susceptível de homeostasia, ou seja, mantém-se num estado de coesão dinâmica, não pressupondo, porém, a inexistência de alterações no interior do sistema (a homeostasia não é imutabilidade) ou a inalterabilidade do equilíbrio (o contributo do meio ambiente vem romper certos equilíbrios). Tende, ainda, para a diferenciação, dada a organização dos elementos em subsistemas, a fim de realizarem funções mais específicas mas sempre dirigidas para a função global do sistema e, por fim, o sistema aberto pode partir de diversos pontos e por vias diferentes para a obtenção de um dado estado (Katz e Kahn 1966).

⁸⁵ Refere o poder como um facto dinâmico, uma vez que efectua, permanentemente, uma luta pela aquisição, manutenção e uso desse poder de atribuir valores, de modo que, um sistema político é um conjunto de interacções políticas dentro de uma sociedade global. Este sistema político está incutido num ambiente global, com o qual estabelece trocas constantes (*input-output*) e o condiciona e sujeita a desafios aos quais tem que responder (Easton 1967).

⁸⁶ Considera as decisões, o controlo e as comunicações como o ponto nevrálgico da Ciência Política, em detrimento do poder defendendo ser através das comunicações que os *inputs* são recebidos e elaborados e os *outputs* são gerados ou lançados no ambiente (Deutsch 1963).

posições diferenciadas, estabelecem inter-relações e interacções, demarcando-se do exterior (Chevallier 1986). Simultaneamente, pressupõe-se, à partida, a admissão de um princípio de segregação e de exclusão relativa ao exterior, isto é, concebe-se a existência, por um lado, dos actores integrados no sistema influentes nas escolhas e, por outro lado, dos actores excluídos do processo, influentes somente no seu desenvolvimento.

O sistema incorpora uma vasta multiplicidade de papéis diferenciados devido, por um lado, à própria hierarquia da influência e, por outro lado, ao posicionamento perante um determinado processo que oscila entre diferentes pólos: alguns actores promovem determinado projecto e consideram-se responsáveis pelo resultado; outros, ou estão directamente interessados pelo projecto e reagem imediatamente à iniciativa dos promotores onde eles são os principais parceiros, ou são somente pertencentes a ele e os respectivos objectivos e interesses fundamentais não estão directamente em causa; outros, ainda, não são, *a priori*, nem favoráveis nem desfavoráveis, estão em situação de árbitros. Finalmente, o desempenho dos papéis pode ser perspectivado numa outra óptica, considerando separadamente os actores que exercem uma acção sobre o conjunto do projecto e os actores que intervêm somente sobre pontos específicos, por vezes determinantes, por vezes secundários.

Formalmente, as decisões políticas são tomadas e executadas pelas instituições legais competentes, entendendo-se a respectiva existência a partir do momento em que ocorrem impactos no meio ambiente. Contudo, a formalização do sistema e dos seus actores não exclui, linearmente, a existência de relações informais de dimensão variável como intervenientes directos na selecção e no direccionamento das decisões. Naturalmente que, com o fechamento do sistema e a fixação dos actores assegurar-se-ia uma maior estabilidade, uma maior previsibilidade das linhas directivas e um monopólio sobre as tomadas de decisão mas, sistematicamente, novos actores constroem o acesso ao sistema introduzindo novos *inputs*, conduzindo, por vezes, ao respectivo fraccionamento, face às intensas pressões indutivas ao alargamento do número de “jogadores”.

C. Grémion defende que a diferenciação entre o actor “central”, aquele que detém ou responsabilidade ou acção sobre o conjunto ou sobre um elemento determinante do projecto, e o actor “periférico”, aquele que não responde nem se reflecte em nenhum destes critérios⁸⁷, auxilia a compreensão do desempenho dos intervenientes no sistema (Grémion 1976).

Tanto a preparação como a tomada de decisões em si, sofrem influências diversificadas de carácter informal que percorrem todo o processo decisório com o intuito explícito de evitar, retardar ou acelerar a execução consoante as conveniências respectivas. A análise deste exercício permite-nos observar em que medida o poder formal⁸⁸ se identifica com o poder efectivo⁸⁹.

A concretização da tomada de decisão exige uma preparação prévia, materializada na determinação dos problemas mais pertinentes, resultados directos das exigências seleccionadas e articuladas entre si, e na consequente elaboração das soluções alternativas. Para tal recorre-se à informação⁹⁰ disponível proveniente do exterior e indicativa das exigências, dos apoios e dos recursos susceptíveis de serem utilizados, bem como das limitações implícitas. Todavia, este processo levanta algumas questões preponderantes emergentes à análise científica, designadamente, a formação e selecção das exigências, a mobilização dos

⁸⁷ Este raciocínio é susceptível de se articular com o do poder burocrático e/ou social, defensor de distintas capacidades de acção detidas pelos actores em presença. A capacidade de acção dos actores administrativos, por exemplo, depende directamente das respectivas posições e prestígios no âmbito da ordem administrativa, bem como da qualidade das suas relações com o meio social. Contudo, a hierarquia é dinâmica, diferenciando-se conforme o momento e o tipo de decisões, e as posições administrativas são variáveis e estão em constante reavaliação. O mesmo ocorre relativamente aos actores sociais. Alguns desfrutam de uma posição social dominante permissiva de uma influência bastante superior à desenvolvida por outros grupos, o que, numa perspectiva, os isenta duma presença concreta nas negociações, e noutra perspectiva, facultam-lhes a acção directa nos aspectos e nos momentos estratégicos do desenvolvimento do processo decisional, devido, essencialmente, aos circuitos de comunicação paralelos e informais subjacentes. Esta estratificação influi, de forma determinante, sobre o resultado do processo decisional (Grémion 1976)

⁸⁸ O poder formal, ou poder de direito, é aquele que é exercido pela pessoa ou grupo que, legitimamente, tem poderes para decidir de acordo com a organização política oficialmente reconhecida e consagrada na Constituição (Fernandes 1995).

⁸⁹ O poder efectivo, ou poder de facto, é aquele que é exercido pela pessoa ou grupo que realmente toma a decisão (Fernandes 1995).

⁹⁰ A informação emerge como um aspecto preponderante na análise do sistema. Mesmo após emanados os *outputs* para o meio ambiente ocorre a circulação da informação, a qual é designada por efeito de retroacção (*feedback*), concretizado na resposta do meio às acções desenvolvidas. A receptividade constante deste facultam acções mais adequadas aos pedidos realizados (Deutsch 1963).

recursos e dos apoios e a concretização da tomada de decisões, sua execução e seus principais actores condicionadores.

Parsons entende a acção social como central na análise e define-a como toda a conduta humana motivada e orientada pelos significados que o agente descobre no mundo exterior (meio ambiente) e aos quais reage. Para ele, toda a acção humana incorpora-se numa organização de relações, de interacções entre o agente e a situação na qual se encontra⁹¹ (Parsons 1937). Neste contexto, a comunicação constitui uma presença permanente entre os vários subsistemas do sistema social, sendo analisada mediante os *inputs-outputs* desenvolvidos nos vários sentidos. A análise respectiva nem sempre é exequível face à informalidade e invisibilidade da mesma. Questiona-se como o modelo de análise enfrenta os desafios do ambiente, que procedimentos garantem o equilíbrio, a ordem, a estabilidade do sistema e quais o modificam, disfuncionam e finalmente, o eliminam.

3.1.2.1. *INPUTS.*

As exigências políticas suportadas em manifestações de necessidades e interesses, são expressas, quer por grupos de pressão, quer por grupos de interesses, quer por partidos políticos (Easton 1967). Mas, nem todas as necessidades se convertem em exigências políticas. A observância de múltiplas e contraditórias exigências sociais promovidas por grupos diferenciados que procuram fazer prevalecer as suas reivindicações e, em consequência, obter arbitragens favoráveis, amplia o leque de participações no processo decisional. Como forma de contrariar a multiplicidade de exigências distintas e, mesmo, contraditórias relativamente a uma mesma temática procede-se, segundo Easton, à respectiva filtragem na entrada do sistema político.

⁹¹ Segundo Parsons, o sistema geral de acção social desempenha quatro funções principais: a) adaptação, função pela qual o sistema se adapta ao meio ambiente e age sobre o mesmo para o moldar às suas próprias necessidades; b) realização de objectivos, define os objectivos do sistema e mobiliza os recursos e as energias para os atingir; c) integração, função de protecção da coerência do sistema contra as perturbações e alterações que o ameaçam; d) alimentação, função que garante a criatividade e a permanência da fidelidade dos agentes aos valores e modelos do sistema (Parsons 1937).

A produção da exigência social configura um mecanismo socialmente selectivo, porque as exigências dirigidas às autoridades públicas devem ser compatíveis com as normas políticas em vigor⁹², porque, sendo essencialmente colectivas, encontram-se conformadas e agregadas por acção de catalisadores, e porque são “executadas” por grupos sociais diferenciados que dispõem duma força de penetração muito desigual. Por este facto, ocorre a presença sistemática de um desvio⁹³ importante entre as exigências e as necessidades/desejos dos membros.

Colocadas em confrontação, as exigências sociais submetem-se a processos de tratamento, selecção, decantação e hierarquização, chegando ao sistema político em condições muito diferenciadas. Esta construção da procura social comporta duas dimensões essenciais: uma dimensão produtiva, pela qual adquire forma e

⁹² Os pedidos sociais desfrutam de maior fundamentação e admissão quanto melhor coincidirem com os valores fundamentais sobre os quais repousa a identidade colectiva. Depois do código de interesse geral perfilha-se um outro código mais profundo que interfere com ele e modifica o alcance por um fenómeno de “sobre-codificação”: a posição dos pedidos resultará da sua maior ou menor conformidade ao código social (Chevalier 1986).

⁹³ A formação respectiva ocorre em função da procura social ao expressar, acima de tudo, um estado de insatisfação e uma situação de carência, revelar a existência deste desvio, gerador de tensão, entre a realidade e as aspirações. Perante esta dissonância, endereça-se um apelo às autoridades públicas competentes, que se apresentam susceptíveis de suprimir as frustrações nascidas da vida em sociedade, e, logo, receptoras, por inerência, da procura social “politizada”, que se concretiza na forma de exigências, mais ou menos precisas, mais ou menos explícitas, diferenciadas qualitativamente em simples expectativas, desejos (aspirações), interesses ou motivações. A procura resulta do processo de partidização das necessidades/desejos e, na perspectiva de Easton, designa aquelas necessidades/desejos que os membros “aspiram ver satisfeitas pelos *outputs* políticos” (Easton 1967). O respectivo acesso ao sistema político implica que seja agregada, configurada e realizada por grupos sociais. Tal procedimento provoca a cristalização das procuras individuais, que perdem o seu carácter espontâneo e livre e canalizam-se em direcção a objectivos precisos e comuns, resultantes de um consenso mínimo entre os membros e, simultaneamente, a polarização contraditória, em que cada grupo tende a defender os interesses específicos dos seus membros inevitavelmente diferentes, ou mesmo opostos, aos dos outros grupos. Entende-se a heterogeneidade da procura social como o produto e o reflexo natural da divisão social. As exigências apresentam diferentes estruturas distinguindo-se entre si em função do conteúdo, da formulação e das forças sociais sobre as quais se suportam. Aquando da apresentação ao sistema político são imediatamente posicionadas, classificadas e hierarquizadas, ou seja, procede-se à sua estruturação relativa que, aliás, pesará fortemente sobre as arbitragens posteriores. O posicionamento diferenciado depende em grande parte dos recursos detidos pelas forças sociais envolvidas e os seus próprios recursos alteram-se segundo a posição ocupada na hierarquia social. Os grupos dominantes usufruem das suas capacidades: as zonas de importância estratégica, por si controladas, facultam-lhe uma influência directa sobre o processo decisional e, simultaneamente, permitem-lhes imporem-se como parceiros indispensáveis. Em contrapartida, os grupos dominados detêm recursos limitados cuja mobilização dificilmente determina uma decisão. A posição eminentemente concorrencial, acima expressa, justifica-se pelas capacidades limitadas das autoridades públicas impossibilitarem a satisfação de todas as exigências que lhe são endereçadas e porque os interesses dos grupos sociais em presença se caracterizam, naturalmente, por serem contraditórios e antagónicos (Easton 1967).

consistência; uma dimensão expressiva, pela qual tem capacidade de execução por alguns intercessores mesmo, inclusivamente, no coração do sistema político. Contudo, por vezes as delimitações respectivas não são explícitas porque a procura tem, desde a respectiva produção, uma força expressiva, que adquire consistência pela acção dos intercessores, igualmente base de criação de mais procura, que não é veiculada de forma obrigatória.

Assim, por um lado, geram-se certas expectativas de resultados junto das autoridades públicas, sujeitando-as a uma forte procura social e, por outro lado, a mobilização de recursos e de apoios torna-se preponderante para a consecução da respectiva satisfação, constituindo uma das tarefas básicas do sistema.

3.1.2.2. *OUTPUTS*.

Easton perspectiva os *outputs* como as decisões efectivamente tomadas e as acções consequentes (Easton 1967), que se reflectem sobre o meio ambiente condicionando, a vários níveis, as vivências quotidianas⁹⁴. Repercutindo-se no meio ambiente, os *outputs* alteram o fluxo das exigências e estabelecem uma continuidade infindável de influências denominadas de retroacção ou *feedback* (Moreira 1993). Lapierre, por seu lado, restringe a concepção de *outputs* só às decisões executadas, alegando que não é a tomada da decisão em si que actua sobre o ambiente, mas sim a execução respectiva. Preconiza que as verdadeiras possibilidades do sistema político exercer impacto no ambiente materializam-se nas decisões executadas ou, então, na inacção, medidas dilatórias, iniciativas dos executantes, simultaneamente, respostas às exigências sociais (Lapierre 1973).

Assim sendo, os *outputs* podem apresentar diferentes configurações ou interpretações. Podem traduzir-se em decisões assumidas e, logo, tomadas, com acções consequentes, suprimidas, cuja acção é interrompida, ou ,ainda, omissas, sem qualquer tipo de intervenção prática. As primeiras são as mais visíveis, na

⁹⁴ O contexto da decisão pode classificar-se como contínuo ou descontínuo: é contínuo quando se está perante uma série de problemas que são analisados articuladamente, estabelecendo entre si intercâmbios recíprocos; é descontínuo quando se depara com problemas concretos mas tratados de forma individual, esvaziando qualquer possível interligação (Sartori 1988a). Este último caso exemplifica-se com os referendos e as eleições, materializações de decisões singulares. Do exposto, resulta que a forma de abordagem das questões está directamente dependente do contexto onde se insere.

medida em que, são expressas por um acto perfeitamente identificável, com efeitos práticos e influências inegáveis sobre o meio envolvente. Contudo, as categorias seguintes não são tão imediatas.

Designa-se como omissos os processos que não desenvolvem um percurso conducente a uma acção concreta. Baudouin entende que, paralelamente, à ocorrência das deliberações existe um campo mais vasto e mais extenso ocupado pelas “não-decisões” (Baudouin 2000). Refere que, em todas as sociedades ocorrem situações de abandono, motivando verdadeiros “sistemas de inacção” veiculadores de irresponsabilidade colectiva.

Bachrach e Baratz contribuem para a emergência da concepção da coexistência, necessariamente, conflitual de “decisões” e de “não-decisões” no âmbito das políticas públicas, encarando estas últimas como escolhas ocultas, mas conscientes e incontestadas, onde mais facilmente certas forças políticas ou sociais conseguem influenciar e/ou adiar qualquer decisão que lhes surja como inoportuna ou perigosa desenvolvendo, desta forma, um poder negativo⁹⁵.

Para além destas situações, podemos focar, ainda, o caso das decisões suprimidas. Estas apresentam a particularidade de se situarem entre as categorias anteriormente referidas, ou seja, desenvolve-se o processo com vista à efectivação e aplicabilidade de uma decisão mas, entretanto, este percurso é interrompido e as potenciais políticas públicas são suprimidas, eventualmente remetidas para momentos posteriores.

A exequibilidade concreta dos *outputs* pode ser entendida, na formulação mais abstracta, como consonante com o interesse geral e as necessidades comuns e,

⁹⁵ Este poder negativo pode assumir percursos distintos. A forma mais pura concretiza-se na inacção, isto é, na recusa do poder de legislar/actuar sobre um determinado problema, dado que se entende entrar em conflito com interesses considerados relevantes e, conseqüentemente, suscitar resistências. Outra forma mais subtil, mas igualmente eficaz, consiste na capacidade da autoridade política conservar um dado problema num registo exclusivamente técnico evitando, deste modo, a sua partidarização e debate público conseqüente. Por fim, uma outra forma materializa-se na recusa de aplicação de certas medidas legislativas ou regulamentares (Baudouin 2000).

logo, proveitosa para todos, ou convergente com interesses sectoriais e necessidades particulares e, então, benéfica apenas para alguns⁹⁶.

Subjacentes às decisões políticas, os riscos externos, ou seja, as repercussões sentidas pelas populações-alvo, apresentam efeitos indetermináveis, positivos ou negativos remetendo, por conseguinte, para um tipo particular de incerteza. O risco e a incerteza em relação às consequências efectivas emergem como factores incontornáveis incidentes sobre as populações-alvo, apesar dos *outputs* procurarem aumentar a probabilidade dos efeitos benéficos e, paralelamente, diminuir a probabilidade dos resultados prejudiciais. A natureza dos riscos políticos é dual: a negatividade das consequências pode resultar tanto de pressões desenvolvidas, como da incompetência técnica e/ou político-administrativa ou, ainda, de interesses omissos (Sartori 1988a)).

Os custos das decisões políticas são, essencialmente, procedimentais, de tempo e de trabalho. Apreende-se facilmente a relação estabelecida entre a morosidade e o custo de uma decisão, mas a baixa produtividade, a ineficácia e o imobilismo podem, igualmente, ser entendidos como custos decisoriais. Assim, enquanto os custos decisoriais⁹⁷ incidem directamente no órgão responsável pelo seu procedimento, os riscos das escolhas efectuadas repercutem-se, directa e exclusivamente, sobre as populações-alvo, pelo que os custos caracterizam-se por ser internos e procedimentais e os riscos caracterizam-se por ser externos e relacionados com eventuais e potenciais prejuízos.

Os princípios e procedimentos da adopção das decisões reflectem-se nos respectivos custos de adopção. A regra da unanimidade é a única a possibilitar

⁹⁶ A Teoria dos Jogos entende por Jogo de Soma Positiva aquele em que todo o jogador pode ganhar, conotando-se, por conseguinte, com práticas de cooperação e de negociação. Porém, consoante se procede à deslocação desde as construções analíticas até à conduta política, entendida como um jogo, é preponderante compreender que a modalidade de soma positiva não corresponde, necessariamente, a práticas de cooperação podendo, mesmo, assumir-se como combinação de cooperação e conflito (Pereira 1996).

⁹⁷ Os custos decisoriais dependem da conjugação de diversas variáveis determinantes. Uma delas consiste no número de participantes no processo de escolha de alternativas, uma vez que quanto maior for o número de intervenientes maiores serão os custos respectivos mas, em compensação, decrescem os riscos inerentes. Outra concretiza-se no método de formação do órgão decisório, ou seja, como se nomeia e qual a sua composição ou natureza. E, por fim, pode-se indicar, também, a norma que rege a tomada de decisões, ou seja, os princípios e procedimentos da adopção das decisões (Sartori 1988a)).

idêntico peso pelos vários intervenientes no processo. Contudo, dentro do órgão decisor pode ocorrer a existência de poderes diferenciados. Na ausência da possibilidade de uma posição unânime, utiliza-se a regra da maioria. Decresce com esta a identidade de poderes mas acresce, linearmente, a capacidade de resolução. A maioria⁹⁸ apresenta diferentes magnitudes: qualificada, simples ou absoluta e relativa⁹⁹.

Consoante se passa de maiorias qualificadas para maiorias relativas decrescem os custos da decisão. A exigência de maiorias qualificadas dificulta a expressão de uma decisão, sendo esta muitas vezes bloqueada. As maiorias relativas, por sua vez, produzem de forma algo facilitada as selecções das escolhas. Consequentemente, observamos que a diminuição dos tectos maioritários facilita os processos decisoriais, assegura a concretização destes e permite reduzir os custos externos. Procura-se estabelecer um equilíbrio entre a conveniência - redução dos custos das decisões -, e a segurança - diminuição dos riscos externos, usualmente, conseguida mediante a utilização de plataformas maioritárias diferentes, em função da maior ou menor importância da questão.

CAPÍTULO 4 - MÉTODOS DE ANÁLISE.

No contexto da análise sistémica dos fenómenos políticos, o estudo dos processos decisórios, conducentes a políticas públicas, é susceptível de se desenvolver mediante diferentes instrumentos de identificação. Emergem duas grandes vertentes incontornáveis neste percurso: a análise estratégica e a análise sequencial.

⁹⁸ A maioria apresenta, essencialmente, duas formas de leitura. Pode-se medir em relação ao universo total da colectividade legitimada para decidir ou em relação à percentagem daqueles que estão presentes e realmente votam (Sartori 1988a).

⁹⁹ Enquanto por maioria qualificada se entende usualmente uma maioria de 2/3 e por maioria simples se entende um valor superior a 50%, a maioria relativa traduz-se numa minoria maioritária.

4.1. ANÁLISE ESTRATÉGICA.

A concepção de “actor”¹⁰⁰ nucleariza a análise estratégica. A Sociologia das Organizações, com Crozier e Friedberg, salienta a capacidade de escolha e de reacção dos indivíduos perante a pretensa ordem dos sistemas ou das estruturas. Comporta duas ideias fundamentais: a) a existência de uma vasta heterogeneidade de actores ao nível dos espaços públicos; b) e a dotação de uma certa margem de liberdade e um certo limiar de racionalidade. Atribuem aos actores uma certa autonomia de acção¹⁰¹, alegando a inexistência de uma dominação absoluta de condutas e pensamentos, dados os sistemas sociais não serem totalmente regulados e controlados (Crozier e Friedberg 1977).

A análise estratégica promove, igualmente, o diluir das fronteiras tradicionalmente traçadas entre as concepções de actores “centrais”, actores “periféricos”, actores “públicos” e actores “privados”. Entende que, nem sempre são as autoridades legitimadas politicamente para a produção e execução das decisões públicas, os verdadeiros agentes preponderantes das políticas públicas abrindo, conseqüentemente, espaço para a intervenção da influência de actores, individuais ou grupais, nos processos decisórios.

Ocorre, assim, uma relativização dos “actores centrais” da sociedade (Governo, Assembleias representativas, Administrações Públicas, ...), responsáveis pelo desenvolvimento dos processos decisórios e dos “actores periféricos”, usualmente destinatários, mais ou menos passivos, dos mesmos processos decisórios¹⁰². Wildawski atenua a intervenção dos actores nas políticas públicas

¹⁰⁰ Gournay define “actor” pela combinação de três características: a) aptidão de qualquer indivíduo, ou grupo, para desenvolver uma capacidade de acção própria; b) para definir objectivos e agregar os meios adequados à sua realização; c) e, por fim, para exercer uma certa influência sobre os centros de decisão (Baudouin 2000). Crozier, por seu lado, entende que o actor apresenta objectivos mais ou menos coerentes, desenvolve comportamentos activos e parcialmente inteligíveis, procura conhecer as regras do jogo aproveitando todas as oportunidades possíveis (Crozier e Friedberg 1977). Neuschwander, ainda, entende que “um actor, independentemente da sua situação numa empresa, administração ou outra estrutura, é aquele que tem capacidade e vontade para tomar iniciativas e fazer evoluir o organismo a que pertence; o actor é um responsável que age” (Baudouin 2000: 258).

¹⁰¹ Emerge daqui, a concepção “interaccionista” interpretando o poder como “uma relação de forças de que um pode retirar mais do que outro, mas em que igualmente um nunca fica totalmente desprovido perante o outro” (Baudouin 2000: 255).

¹⁰² Neuschwander observa que a influência dos actores está directamente relacionada com a sua capacidade de agregação em redes ou estruturas mais ou menos formalizadas (Baudouin 2000).

ao recordar que, apenas uma pequena parte destas se caracteriza por uma atitude reformadora, consistindo a sua grande maioria “quer em “políticas rotineiras” de recondução dos serviços votados anteriormente, quer em “políticas incrementalistas” de ajustamento à margem” (Baudouin 2000: 259).

4.2. ANÁLISE SEQUENCIAL.

O principal contributo da análise sequencial consiste na interpretação das políticas públicas como conjuntos de intenções, decisões e de realizações atribuídas a uma autoridade pública com produção de efeitos na sociedade, retirando a exclusividade da consideração dos actores e dos seus jogos consequentes, do centro da análise.

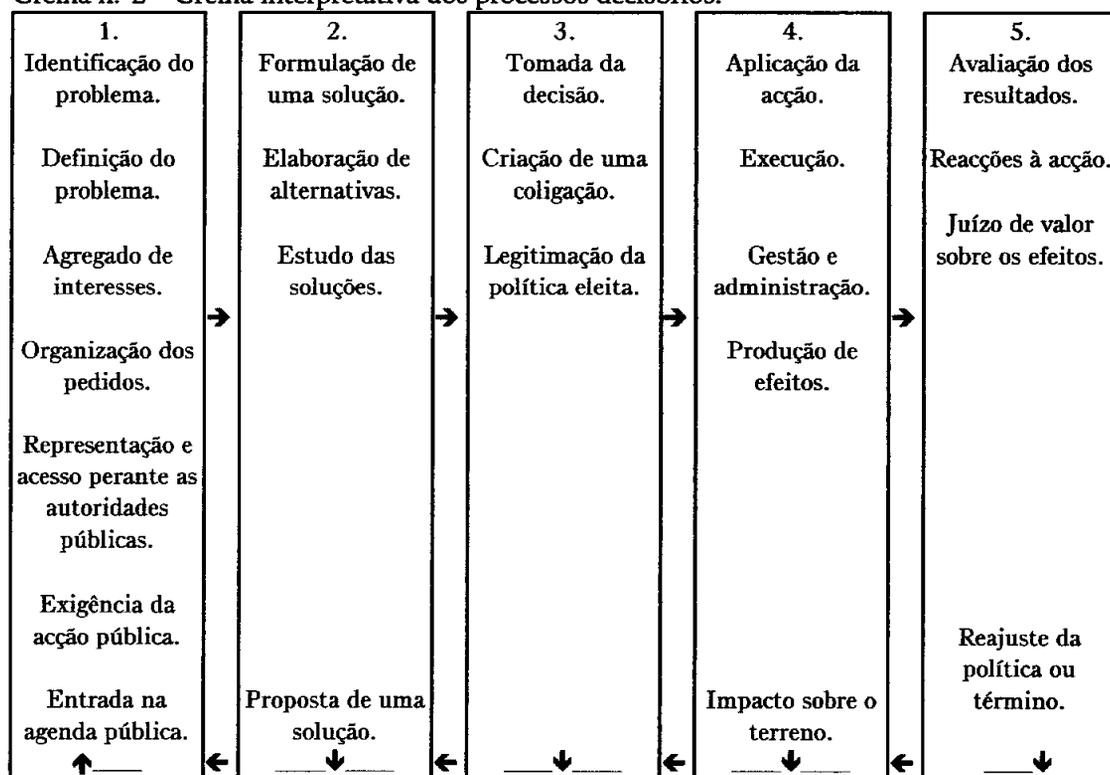
A concretização de uma política pública envolve várias decisões. A análise sequencial permite surpreender as diferentes práticas exercidas, seja no sentido da sua promoção, seja no sentido da respectiva restrição. Para além dos factores e actores inerentes ao processo, por natureza, emergem outros factores e actores externos ao mesmo, que procuram alterar o decurso do jogo e o quadro de implementação das decisões. Daí, a necessidade premente de analisarmos o desenvolvimento do processo, desde o seu início até à sua concretização e avaliação, face às potenciais e eventuais mutações do meio e influências diversas que ocorrem no seu desenrolar. A análise sequencial decompõe o processo decisório em fases distintas e averigua os impactos produzidos, com êxito ou com insucesso, dado nem sempre serem os esperados e os desejados¹⁰³.

Charles Jones, em 1984, elabora uma grelha interpretativa destinada a promover uma melhor visibilidade e compreensão do desenvolvimento das sequências constitutivas das políticas públicas e, conseqüentemente, dos processos decisórios que lhes estão subjacentes. Enquadramento analítico especialmente popularizado por J.-C. Thoenig. Assim, Jones (1984) e Meny e Thoenig (1992)

¹⁰³ A avaliação errónea de uma realidade concreta, de uma mutação imprevista da mesma ou de uma interferência negativa dos agentes participantes, conduz a repercussões não intencionais ou mesmo contrárias ao pretendido.

propõem uma grelha interpretativa decomposta em cinco fases (Meny e Thoenig 1992):

Grelha n.º2 – Grelha interpretativa dos processos decisórios.



Fonte: Meny, Y. E Thoenig, J.C. 1992 *Las políticas públicas*, Madrid: Alianza

Este instrumento de análise recebe críticas provenientes de distintas correntes de pensamento. De entre as mais veementes destaca-se a de L. Sfez ao defender a inexistência de princípio ou fim numa decisão e, logo, a impraticabilidade de se proceder à compartimentação respectiva.

Contudo, entendemos que esta grelha constitui um instrumento cómodo para a identificação dos aspectos inerentes ao processamento das políticas públicas e dos processos decisórios subjacentes, ambos caracterizados pela complexidade e diversidade. Por outro lado, salientamos que Jones e os seus seguidores não pretenderam a estipulação de momentos rigorosamente definidos no espaço e no tempo, insusceptíveis de articulações, e assumiram a existência de choques e envolvências entre as fases delimitadas para fins de análise científica.

Ocorre, efectivamente, uma confusão permanente de fases, limites e interacções entre distintas políticas (Lindblom 1991) e não, portanto, a total independência ou a ocorrência de uma sucessão linear, pelos motivos acima expostos. Interagem

entre si, desenvolvendo cada qual um *feedback*, ou retroacção, com a fase antecedente e conseqüente. Braud acrescenta que cada uma das fases incorpora uma multiplicidade de micro-decisões (Braud 1980).

Assim, para efeitos de análise científica e com o intuito de obtermos uma melhor compreensão da realidade a estudar e, ainda, sem perder de vista o todo, efectuamos a compartimentação do processo decisório em cinco fases distintas acautelando, mais uma vez, a possível indução errónea da concepção do mesmo como uma sucessão ordenada de fases lógicas e nitidamente delimitadas. As fases constituem somente uma sequência analítica e não cronológica.

Referimos ainda que, apesar da aparência fechada, este esquema encara o processo decisório como um elemento vivo, cujas fases não obedecem a qualquer ordem preestabelecida e se desenvolvem de acordo com a caracterização das situações.

A *policy analysis* propõe cinco tipos de análises a corresponder, respectivamente, às cinco fases: estruturação do problema ou definição, antecipação dos efeitos das diferentes alternativas, recomendação ou prescrição, monitorização ou descrição e avaliação (Fernández 1996).

4.2.1. INICIAÇÃO.

A sociedade é caracterizada por uma ampla complexidade e diversidade de realidades sociais indutivas de permanentes situações problemáticas que reclamam por soluções, tornando-se, assim, necessário resolver estas questões a fim de se dirimirem os conflitos e de se promover à satisfação e harmonia social.

Contudo, nem todos os problemas se traduzem em questões públicas e nem todas as questões públicas se convertem em *issues* susceptíveis de motivar o desenvolvimento de um processo potencialmente culminante em decisão. Cobb e Elder argumentam a inclusão no *agenda setting* daquelas problemáticas que conseguem cativar a atenção dos decisores, mediante a produção de certas e determinadas condições que nem sempre ocorrem¹⁰⁴. A assunção como problema

¹⁰⁴ Na perspectiva de Hogwood e Gunn, são necessárias algumas qualidades para que os assuntos ascendam à agenda pública: alcançar proporções de crise, adquirir uma certa particularidade, ter aspectos emotivos, parecer ter um impacto amplo, ser dotado de alto conteúdo simbólico e ser um tema de moda (Fernández 1996).

público decorre da acção dos grupos de interesses e de pressão, das burocracias, dos partidos políticos e dos próprios executivos, no sentido de certos *issues* alcançarem o *agenda setting* em detrimento de outros. Denotemos o carácter necessariamente selectivo e, parcialmente, arbitrário da intervenção pública. No entanto, há a considerar a exigência da manutenção da coesão social e da preservação das bases de legitimidade política, pelo que é necessário satisfazer, igualmente, em termos mínimos, os grupos sociais não dominantes, uma vez que a persistente refutação dos respectivos pedidos motivaria pressões perigosas para a estabilidade social e política. Estabelecemos, assim, a relatividade ao nível das exigências apresentadas ao sistema.

Conjunturas específicas podem favorecer a consideração de certos assuntos, nomeadamente, as denominadas *policy windows* ocorridas aquando, por exemplo, da mudança do executivo. De qualquer forma, de acordo com Cobb e Elder, são sempre bastante limitadas no tempo (Fernández 1996).

Reforçando as dificuldades já enunciadas, acrescentamos que a simultaneidade de políticas públicas consequentes é, ainda, inviabilizada pela própria limitação dos recursos disponíveis pelos órgãos competentes.

As temáticas seleccionadas são hierarquizadas no *agenda setting*, preferencialmente, flexível, devido às constantes alterações ocorridas na própria conjuntura político-social. Ou seja, a inclusão de um problema não determina, inevitavelmente, uma decisão ou a respectiva permanência definitiva, face ao próprio dinamismo da vida política ter por efeito natural a entrada de umas temáticas e a saída de outras. Para além da preponderância da integração e permanência de um determinado problema na agenda pública, salientamos a importância da definição do mesmo, dado poder condicionar o próprio tipo de solução a aplicar. Os distintos intervenientes no processo decisório agem a fim de determinar os assuntos considerados como problemas e, particularmente, a respectiva definição, no contexto de um jogo de interesses cruzados. A definição de um problema implica a formulação da hipótese de solução. Exige-se a exequibilidade da respectiva resolução de acordo com os recursos disponíveis, os

valores sociais predominantes e as possibilidades técnicas pois, caso contrário, o assunto problemático não passará de um facto a lamentar.

Dependentemente da forma como se perspectiva uma determinada questão, assim será o âmbito onde a acção a desenvolver irá incidir. Por outro lado, o conteúdo concretiza a especificação do carácter dos assuntos (carácter geral ou carácter específico) e a acção, caso se apresente convenientemente ajustada, viabiliza a prevenção de situações conflituosas. Acresce-se, ainda, a materialização da desigualdade face aos distintos recursos detidos, ou seja, alguns actores agem sob a cobertura de organizações dispondo de meios económicos e de fácil acesso aos meios de comunicação, enquanto outros actuam em situações mais débeis (Lindblom 1991).

Este é o conteúdo da primeira fase do processo de formação da decisão. Sinteticamente, decide-se a preponderância de tomar uma decisão numa área específica. Ou seja, estipula-se a necessidade de agir sobre uma determinada questão conflituosa, e não outra, ao se optar, em função de critérios diversos, e nem sempre explícitos, por agir, condicionar e solucionar a mesma. Extinta a função da Iniciação, caminha-se para a Formulação de alternativas e somente se se pretenderem grandes alterações ou se se alterarem as características do meio envolvente, se reinicia a mesma.

4.2.2. FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS.

Após o entendimento da necessidade de uma política pública e a respectiva entrada no *agenda setting*, procede-se à ponderação das diferentes alternativas possíveis e ao cálculo das respectivas consequências. Esta fase comporta, portanto, o desenvolvimento detalhado de uma política específica com propostas concretas expressas em programa pormenorizado. Consiste no fulcro do processo e traduz-se pela concepção de programas coerentes, incluindo, simultaneamente, a indicação dos objectivos precisos e a afectação dos recursos correspondentes.

Destacam-se três tarefas: saber o quê, saber como e saber quando. Por um lado, é necessário compreender o problema concreto e inventariar as propostas existentes para a resolução correspondente. Diagnosticada a situação, formulado

o problema a resolver e determinados os objectivos a atingir, analisam-se, de seguida, os meios disponíveis e necessários para a realização dos objectivos, mensurando a pertinência e os custos respectivos, e reagrupam-se as acções possíveis em programas alternativos, hierarquizados em função da eficácia e eficiência respectiva. Procede-se, assim, a um trabalho de prospectiva através do qual se pretende conhecer previamente as possíveis consequências de cada uma das hipóteses em causa.

Por outro lado, procuram-se construir consensos em torno das propostas de solução ao se recorrer a especialistas aptos a confirmarem a exequibilidade das mesmas. O conhecimento técnico detido por estes, revela-se imprescindível para a constituição de alternativas plausíveis e para a comprovação, ou não, da respectiva viabilidade. É-lhes, pois, pedido o desempenho de uma função sempre difícil, materializada em projectar o cenário futuro das consequências dos actos presentes, dado tal constituir um forte auxiliar à decisão ao melhorar o conhecimento dos assuntos e ao viabilizar o encarar do futuro de uma forma activa e criativa em detrimento da aceitação passiva.

Chamamos a atenção, neste momento, para a relação entre estes especialistas e os políticos. Os técnicos trabalham, essencialmente, com base em critérios conducentes à eficiência económica agregada (modelos racionais) e à optimização individual, em detrimento dos problemas de custos e benefícios, enquanto os políticos nuclearizam aqui o seu interesse, uma vez que contemplam os cidadãos como potenciais eleitores, que têm de satisfazer, a fim de lhes permitir a reeleição respectiva. Logo, intentam que os efeitos das políticas públicas sejam favoráveis ao colectivo constituinte da sua base eleitoral. Segundo Meltsner, referido por Fernández, esta contradição é superada pela incorporação, por parte dos especialistas, do critério de factibilidade política, que pressupõe que, para além da recomendação da melhor alternativa, estes devam incluir, também, a melhor estratégia política, por forma a assegurar a exequibilidade da proposta-solução.

Por fim, o sucesso da acção pública deriva, em paralelo, do *timing* da aplicação. É fundamental saber qual o momento certo para uma determinada política, uma vez que o meio social não é estático e, logo, a mesma acção numa conjuntura

político-social diferente da previamente considerada, pressuporá distintas repercussões, talvez até contrárias às pretendidas.

Entender as políticas como resultados exclusivos de um dado jogo fechado de forças impele ao determinismo absoluto ou ao relativismo integral. Efectivamente, cada decisão resulta de uma determinada relação de forças mas, igualmente, de uma sucessão de exigências e cedências comportando, por conseguinte, uma margem de incerteza e de indeterminação. E não é fruto da simples justaposição de escolhas factuais como produto do predomínio de uma ou outra racionalidade, em função das características específicas do jogo.

Mesmo a análise dos problemas efectuada em contextos político-economico-sociais determinados, não torna as alternativas apresentadas estanques e imutáveis. A permanência da mudança e da inovação faculta novas respostas, provavelmente, mais adequadas às expectativas sociais existentes, ao pressupor o subjacente melhoramento da eficácia das acções efectuadas. Todavia, a aplicabilidade não é imediata ou pacífica, uma vez que se encontram subordinadas a constrangimentos sociais diversificados: significações admitidas, valores reconhecidos e normas vigentes balizantes do campo decisional. Aliás, a estruturação do sistema decisional limita fortemente a capacidade de inovação, pelo que a formulação de soluções, de facto inovadoras, constituem uma excepção.

4.2.3. TOMADA DA DECISÃO.

No mundo político prevalece a sacralização do acto de decisão (Meny e Thoenig 1992), ao se enaltecer o momento formal da opção por uma política pública específica. Usualmente, confunde-se decisão com aprovação de uma lei e identifica-se, da mesma forma, poder de decisão com autoridade formal. Todavia, a realidade científica é bem distinta.

Vários estudos sobre o poder permitem desmistificar a imagem da decisão formal. Evidenciamos a investigação de Dahl (1961), demonstrativa da influência dos actores não institucionais nos processos decisórios, a investigação de Bachrach e Baratz (1963), elucidativa da importância das não-decisões no processo decisório e, ainda, a investigação de Lukes (1974), citadas por

Fernández, onde se propõe o exercício do condicionamento dos desejos da população como terceira dimensão do poder.

No seio da literatura sobre decisões políticas, a maior problemática centra-se na divergência quanto à racionalidade do decisor. Alguns autores defendem a aplicabilidade do modelo racional ao processo decisório, enquanto outros argumentam pelo modelo incremental. Relativamente a este contencioso, escusamos o respectivo desenvolvimento, face à ampla exposição e discussão de que foi objecto em Capítulo anterior.

4.2.4. IMPLEMENTAÇÃO.

A fase da exequibilidade da decisão tomada, ou seja, da implementação da acção vê, durante muito tempo, a sua importância relativa ser algo descurada, ao contrário da fase de decisão. Entendia-se como um mero trâmite técnico desprovido de qualquer significação política e sem responsabilidade directa nos efeitos concretos das políticas públicas. Porém, após a constatação de fracos resultados no terreno, não obstante as prévias boas intenções na concepção das políticas públicas, desenvolve-se o estudo do processo de execução, entendendo-se, agora, como chave para muitos insucessos ocorridos.

A frequência da *implementation gap* das políticas é aceite, quase naturalmente, pelos cidadãos mas, simultaneamente, acresce o seu descrédito, quer no âmbito da Administração, quer no seio dos executivos. Não é, pois, meramente técnica sendo preponderante considerar vários aspectos decisivos, tais como os recursos a utilizar, a oportunidade do momento de actuação, a inexistência de oposições variadas e a aceitação e compreensão por parte dos destinatários da acção. Neste sentido a aplicação concreta da decisão, ou seja, a acção pública, deve caracterizar-se pela flexibilidade ao considerar, ainda, condições da cultura local e factores endógenos e exógenos. As medidas a aplicar devem apresentar-se claras, aceites e legitimadas.

A fase de Implementação não procede do desenvolvimento linear do processo decisório. Concordantemente com o que supra enunciamos, a implementação das políticas públicas encontra-se em permanente inter-relação e interdependência com as restantes etapas, podendo, por conseguinte, existir na ausência da

decisão¹⁰⁵ ou na ausência da execução¹⁰⁶. Os efeitos dos processos decisórios e das políticas públicas não são totalmente previsíveis e absolutamente desejáveis. A incerteza envolvente provoca, por vezes, efeitos inconvenientes motivando, por isso, o desenvolvimento de novos ciclos inexistentes no cenário inicial.

A linearidade também não está presente na execução das escolhas efectuadas. Por um lado, as reacções das autoridades públicas, como corpo social complexo, não são totalmente previsíveis e programáveis e, por outro lado, a utilização dos meios considerados necessários não garante a obtenção dos resultados pretendidos. Este cenário de incerteza justifica-se pelo facto do meio social, objecto da acção pública, ser fortemente estruturado, estratificado e submetido a influências e solicitações diversas, ou seja, não susceptível de exclusivo condicionamento político-administrativo. Contudo, o acesso concreto à realidade social é executado aquando da incidência sobre os comportamentos que se tornam reactivos. Nestas condições, os resultados são aleatórios e as repercussões de todas as políticas públicas estão intimamente dependentes de interações produzidas com outros factores do meio causadores de efeitos imprevistos.

A simplicidade do esquema baseado na cadeia de decisão política/execução técnica/efeitos entra em ruptura aquando do conhecimento do papel preponderante desenvolvido pela articulação de actores, grupos e instituições que vêm afectados os interesses respectivos no processo implementador. Emergem, neste contexto, duas perspectivas de análise da implementação.

¹⁰⁵ Na acção sem decisão, a actuação da Administração ultrapassa as meras intervenções pontuais pela via formal, ao utilizar instituições promotoras do reforço dos valores dominantes e da integração social, disseminadas pelo espaço social, para se imiscuir nos comportamentos sociais de forma difusa e contínua. Estas, apesar da respectiva diversidade, encontram-se interligadas e conjuntamente contribuem para a normalização dos comportamentos (Chevallier 1986).

¹⁰⁶ A acção sem execução não implica a inexistência de toda e qualquer acção. A decisão subjacente pode não apresentar repercussões imediatas, visíveis e tangíveis mas pretender atingir outros objectivos, não explícitos ou outros aspectos latentes. Assim, verificamos que, por um lado, algumas decisões procuram desenvolver uma acção indirecta sobre as problemáticas em questão, com o intuito de alterarem percepções e comportamentos do meio e, por outro lado, outras decisões detêm uma forte conotação simbólica, uma vez que a sua elaboração nunca pressupôs uma aplicação consequente, quer pela sua inexistência, quer por os decisores o não desejarem, justificando-se a sua existência pela necessidade de responder a objectivos diferentes dos oficialmente previstos, tais como, atenuação das tensões, extinção das pressões. Então, apesar de meramente nominais, produzem efeitos práticos e a não execução de uma decisão não lhe tira a respectiva validade (Chevallier 1986).

A perspectiva *top down* descreve a implementação como um processo vertical descendente: do nível político para o nível técnico. É o modelo linear ou administrativo (Meny e Thoenig 1992), mais ideal que real, ao não considerar a dificuldade de ocorrerem as condições base a uma perfeita implementação¹⁰⁷.

Pressman e Wildawsky criticam o modelo ao alegarem que, consoante aumenta o número de actores implicados ao longo da cadeia da execução, aumenta o número de acordos necessários e, conseqüentemente, acresce o tempo necessário para a execução, pelo que maiores serão as possibilidades de fracasso (Pressman e Wildawsky 1984). Bardach, por seu lado, compara a implementação a um jogo onde participam diferentes actores, competindo pelo acesso aos elementos do programa e pela manutenção do seu controlo, resultando efeitos diversos: desvio de recursos, distorção de objectivos, resistência ao controlo administrativo, entre outros aspectos. Conclui pela necessidade de antecipar as resistências e contar com os apoios e com a capacidade de mediação entre os actores (Bardach 1977).

A perspectiva *bottom up* surge como alternativa crítica e tem um sentido ascendente: emerge de baixo, dos impactos da política no terreno, para o topo, enfatiza os actores, suas relações, objectivos, negociações e força. Realça a pertinência dos interesses locais e da adaptação mútua, para o êxito dos programas concretos e o papel determinante que os diferentes funcionários desempenham, para o sucesso ou fracasso de uma política.

Esta alternativa é criticada pela acrescida importância que atribui aos acordos negociados descurando a legitimidade hierárquica. Nesta sequência, Hogwood e Gunn corroboram a crítica ao defenderem a localização das negociações antes da própria implementação (Hogwood e Gunn 1991).

¹⁰⁷ Hogwood e Gunn definem as condições promotoras da implementação perfeita: 1) as circunstâncias externas à entidade implementadora não pressupõem limitações paralizantes; 2) o programa dispõe de tempo e recursos suficientes; 3) a combinação requerida de recursos encontra-se disponível nesse momento; 4) a política a implementar suporta-se numa teoria válida de causa e efeito; 5) a relação entre causa e efeito deve ser directa; 6) um único e claro agente executor, com plena liberdade de movimentos; 7) compreensão e acordo relativos aos objectivos da política; 8) tarefas completamente especificadas, de acordo com uma sequência correcta; 9) uma perfeita comunicação e coordenação; 10) a autoridade pública responsável pela implementação consegue uma obediência perfeita (Hogwood e Gunn 1991).

Por fim, e a contrariar a perspectiva de neutralidade administrativa, as políticas públicas emergem condicionadas na sua formulação, decisão e execução, pelo envolvimento de uma burocracia estável, detentora do conhecimento técnico e do controlo das fontes de informação. Para além da neutralidade fictícia questiona-se, igualmente, a validade do modelo burocrático, insistindo-se, particularmente, na sua rigidez e incapacidade de adaptação à mutabilidade incessante do meio. Cabe, pois, à Administração implementar as decisões proferidas pelos eleitos recorrendo a meios jurídicos, materiais e humanos colocados ao seu dispor. Depara-se com dois problemas distintos: eficácia¹⁰⁸, concretizada no cumprimento dos objectivos fixados, e eficiência¹⁰⁹, materializada na procura da obtenção dos objectivos com o menor custo de recursos.

Paralelamente ao implementar da acção, desenvolve-se o controlo com o intuito de garantir a prossecução dos objectivos fixados, podendo ser exercido por autoridades internas ou externas. Contrariamente à perspectiva clássica, defensora do controlo como última etapa do processo decisional e como verificador do respeito da acção pelas previsões iniciais, a perspectiva “actual” encara-o tendo por objectivo reorientar a acção e como instrumento de mensuração dos desvios, que possam ocorrer, entre os resultados observados e os resultados esperados. É pois,

¹⁰⁸ A eficácia da acção pressupõe a conformidade da Administração aos objectivos consignados e a mobilização dos meios necessários à respectiva realização. Todavia, a execução pode ser obstaculizada em duas vertentes. Por um lado, na Administração, onde a lógica de funcionamento pode conduzir ao desvirtuar do percurso e dos objectivos a seguir. O obstáculo expressar-se-ia no imiscuir da Administração na formação das políticas com o intuito de proteger os seus próprios interesses, suscitando deturpações, mais ou menos significativas, em relação aos objectivos iniciais, nomeadamente, devido à tendência de interpretar a decisão em conformidade com os interesses dos subgrupos responsáveis pela sua aplicação, potenciando verdadeiras tensões com os eleitos, frequentemente, resultantes em confrontos destinados à mensuração relativa das forças. Noutra perspectiva, a Administração, ao desfrutar de autoridade pública, consegue a conformidade de comportamentos dos seus administrados utilizando múltiplos meios de acção para o efeito. Contudo, tal não significa a necessária eficácia das políticas públicas, uma vez que a sua influência sobre os circuitos sociais é limitada. Por outro lado, na realidade social, protagonista de mudanças constantes e independentes da vontade dos decisores.

¹⁰⁹ A eficiência da acção presume o rigor na afectação dos recursos financeiros, materiais e humanos, face à sua limitação, ou seja, procura maximizar a satisfação dos objectivos com o menor custo possível. A definição dos recursos a adoptar para a prossecução de uma dada política pública é condicionada por aspectos económicos, materiais e financeiros. Por um lado, as escolhas derivam das prioridades governamentais, em função do procedimento orçamental e das pressões exercidas por grupos diversos, por outro lado, a Administração precisa de múltiplos equipamentos para concretizar os objectivos, acrescendo o volume de aquisições de bens móveis e imóveis. E, por fim, surge como intransponível a presença de indivíduos formados e qualificados ao exercício de tarefas de modo competente e rigoroso.

um controlo de eficácia, mediante a comparação dos objectivos pretendidos com os resultados atingidos, um controlo de eficiência, mediante a comparação dos meios utilizados com os resultados obtidos e, simultaneamente, um controlo de pertinência, pela confrontação dos meios a utilizar com os objectivos a concretizar. Compreendemos, assim, o controlo como inato à acção, ao se desenvolver ao longo da respectiva prossecução e estar plenamente integrado no processo decisional. Configura-se um complemento necessário da acção que procede ao julgamento dos resultados e se baseia na retroacção com a responsabilidade dos próprios gestores.

4.2.5. AVALIAÇÃO.

A avaliação consiste, essencialmente, na comparação entre as intenções manifestadas e os resultados obtidos, e ao proceder à mensuração das consequências da política praticada, determina o sucesso ou insucesso respectivo. A sua utilidade não é questionada uma vez que obriga os detentores do poder de decisão a se preocuparem com as repercussões das suas opções. A avaliação dos resultados da acção pública revela-se, portanto, bastante importante, face a estes se reflectirem directamente sobre as expectativas, as representações e os comportamentos tornando-os, assim, passíveis de alterar os equilíbrios entre os grupos e de inflectir, desta forma, o percurso da evolução social.

Dentro da *evaluation research*, Ballart distingue a avaliação da conceptualização e do desenho dos programas, a avaliação da implementação dos programas, a avaliação da eficácia ou impacto dos programas e, por fim, a avaliação da eficiência dos programas (Ballart 1992).

Os efeitos sociais não são totalmente previsíveis porque a aplicação não corresponde linearmente ao estabelecido *a priori*; são, por vezes, esperados e pretendidos, por vezes, imprevistos e não pretendidos e, ainda, por vezes, contrários aos procurados, ocorrendo, assim, uma margem entre as pretensões iniciais, as escolhas efectuadas e os resultados obtidos. A configuração social, a complexidade e diversidade das repercussões no meio social acrescem a dificuldade de avaliação. Para além dos impactos directos, ligados ao objecto da política e socialmente circunscritos, existem os impactos indirectos, incidentes noutros meios sociais interdependentes, ou em interacção, e os impactos

induzidos ou secundários, produzidos em cadeia pela adopção de uma política sobre outros teatros sociais.

O método de avaliação científica de Suchmann, citado por Fernández, decompõe-se nas seguintes fases: identificação dos objectivos, análise dos problemas a resolver, descrição e standardização da actividade, mensuração do nível de mudança produzida, determinação da causalidade, ou não, da actividade desenvolvida nas alterações ocorridas e formulação de uma indicação sobre a duração dos efeitos. Suporta-se na clarificação e definição exhaustiva dos objectivos subjacentes às políticas e na identificação e mensuração dos indicadores. Ora, como referimos, toda esta temática é envolvida por um certo secretismo e jogo de interesses, pelo que tal posição é criticável. Nesta sequência, surge um outro modelo de avaliação: avaliação “pluralista”, que considera a dimensão política e argumenta que a ausência desta provoca a inutilidade de qualquer conhecimento fruto da avaliação. Considera as opiniões dos actores envolvidos e responde às suas necessidades de informação ao recorrer, para o efeito, a métodos qualitativos de investigação (Ballart 1992).

Salientamos que a avaliação da acção concretizada não é um fim em si. As ilações extraídas repercutir-se-ão no conteúdo das futuras escolhas, inculcando assim, dinamismo ao processo decisional no seio do qual as distintas fases retroagem incessantemente entre si, podendo, por isso, inflectir o sentido das políticas. Contudo, a respectiva prossecução pode ser obstruída pela lógica política que, não só interdita uma perfeita racionalidade das decisões, como pesa sobre o próprio exercício da função de avaliação e que, entendida como ganhos e perdas por diferentes actores, motiva fenómenos de retenção e de bloqueio de informação.

Torna-se importante procedermos à distinção entre controlo administrativo e avaliação de políticas públicas. Dotadas de lógicas distintas, devem estar separadas a fim de não se pervertem reciprocamente. Ao contrário do controlo, a avaliação é efectuada por poderes políticos, sociais e legais. Actualmente, numa versão mais democratizada, apresenta-se como “um juízo de conjunto sobre o valor de uma política” (Baudouin 2000: 273), questionando-se, para além da eficácia, a oportunidade da decisão e da política pública consequente.

Vejamos, agora, quais são os condicionantes e agentes dos processos decisórios.

III PARTE - CONDICIONANTES E AGENTES DO PROCESSO DECISÓRIO.

A problematização dos processos decisórios fundamenta-se em aspectos diferenciados. Por um lado, as opções são tomadas em alternativa, em função das prioridades estabelecidas impossibilitando, portanto, a realização simultânea de acções múltiplas, devido à insuficiência de recursos financeiros, materiais ou humanos. Por outro lado, existem interesses distintos, e mesmo contraditórios, que procuram que as decisões lhes sejam conformes. Este último aspecto tem assumindo uma crescente preponderância na análise política e captará da nossa parte alguma atenção, uma vez que, em termos de análise científica, é pertinente procedermos à identificação dos critérios subjacentes às prioridades estabelecidas e dos fundamentos para as opções específicas.

O sistema político democrático, pautando-se em tese, pelo respeito da vontade da população e por uma autoridade participativa, desenvolve uma cultura cívica¹¹⁰, “incentivadora” do acréscimo de acções colectivas, esporádicas ou permanentes, que configuram a forma de defesa ou promoção dos interesses dos participantes na sociedade. Pode-se surpreender aí, a presença de novas esferas de poder, maioritariamente não sufragadas (Stock 1998), traduzidas em grupos de pressão, partidos políticos e grupos de interesses, cujas acções se direccionam para o desenvolvimento de actividades e para o suscitar de motivos de acção, articulando interesses económicos e sociais.

Neste processo, e consoante os casos, exercendo parcialmente poder efectivo de decisão, para além das autoridades políticas eleitas, encontram-se, de igual modo, actores técnicos e administrativos e actores sociais. Globalmente, todos procuram direccionar as escolhas efectuadas no sentido dos respectivos interesses, recorrendo ao máximo dos recursos de que dispõem (capacidade de mobilização, grau de representatividade, coesão interna, recursos financeiros) e, particularmente, ao exercício do controlo sobre uma zona de incerteza inevitável

¹¹⁰ Segundo Almond e Verba, podemos entender a cultura cívica como “cultura leal de participação” em que os cidadãos, desfrutando do sentimento positivo de competência política subjectiva, disponibilizam-se a procederem à articulação e realização das suas exigências aceitando, porém, as regras do jogo e respeitando as decisões das autoridades legítimas (Almond e Verba 1970).

ao êxito da acção. Neste contexto, A. Mabileau, estabelece uma relação de “associados-rivais” na produção das políticas públicas (Chevallier 1986).

A relação entre os decisores políticos e os restantes actores, pode ser perspectivada em termos de competição, na medida em que os eleitos opor-se-iam a estes “contra-poderes”. Contudo, os vários intervenientes – eleitos, administrativos, sociais e políticos -, no mesmo “sistema decisional” não se conotam obrigatoriamente a frentes distintas e antagónicas, surgindo as estratégias respectivas como interdependentes. Logo, a delimitação do sistema decisional torna-se algo indefinida ao processar-se por mecanismos complexos, dada a conotação de poder a quem tem a possibilidade de intervir e a significação socio-política de inclusão/exclusão de certos actores ou racionalidades.

Os actores presentes na formação das decisões não são sempre os mesmos. Mudam de política para política podendo, mesmo, ocorrer alterações no decurso de uma mesma política, ou seja, ao longo do processo podem, efectivamente, entrar ou sair elementos. Contudo, de uma forma geral, o número tende a aumentar por vários motivos: a complexidade das escolhas políticas requer competências técnicas; a incidência cada vez maior no âmbito económico e social interfere com numerosos interesses; a explosão da informação coloca as escolhas perante o público; e o ideal democrático justifica a ampliação incessante da participação. Por conseguinte, Crozier acusa uma complexidade crescente dos mecanismos de tomada de decisões e o obsoletismo do modelo tradicional.

CAPÍTULO 1 - GRUPOS DE PRESSÃO E GRUPOS DE INTERESSES.

No quadro dos regimes democráticos, as sociedades complexas são estruturadas por interesses múltiplos e contraditórios, inviabilizantes da identificação plena entre representantes e representados. Contudo, a expressão individualizada de interesses, necessidades e pretensões não consegue ascender a um nível significativo de influência junto dos centros de decisão, de forma a condicionar os processos decisórios. A respectiva representação sociológica é assegurada por movimentos, associações e grupos emanados da sociedade com o intuito de

pesar, de forma mais ou menos subtil, sobre as orientações e decisões políticas¹¹¹.

Dahrendorf responsabiliza a “distribuição desigual de autoridade pelas pessoas e grupos” ¹¹² (Rocher 1981a): 243) pela conflitualidade social e, logo, pelo surgimento de distintos movimentos sociais protagonistas de pretensões diferenciadas e concorrentes entre si. Concebendo-se movimento social como “uma organização nitidamente estruturada e identificável, que tem como finalidade explícita agrupar membros em vista da defesa ou da promoção de certos objectivos precisos, geralmente com uma conotação social” (Rocher 1981b): 38), atribui-se-lhe como uma das suas principais características um carácter essencialmente reivindicativo.

Os movimentos sociais ao desenvolverem, para além das funções de mediação e de esclarecimento da consciência colectiva, a função de pressão, são passíveis de se confundir com os grupos de pressão. Contudo, refira-se que estes últimos constituem apenas uma forma particular daqueles. Neste contexto, consideramos pois, a preponderância da análise dos grupos de pressão. Aliás, no âmbito da teoria dos grupos em política, esta última é perspectivada como o processo de referência de valores sociais passível de se compreender perante a análise dos grupos participantes na elaboração das decisões.

1.1. DEFINIÇÕES.

Os processos conducentes à expressão e defesa colectiva de interesses são susceptíveis de serem abordados por distintas perspectivas teóricas induzindo a uma certa confusão terminológica no entendimento de “grupos de interesses”,

¹¹¹ Ou seja, um determinado problema concreto é passível de ser resolvido, mediante várias alternativas. Ora, cada uma destas promove, ou inibe, os interesses específicos de um dado grupo da sociedade, pelo que a acção destes desenvolve-se no sentido de influenciar, directa ou indirectamente, o processo decisório a fim de a alternativa escolhida ser aquela que mais lhe convém.

¹¹² Dahrendorf recebe influência de Weber ao definir autoridade como “a probabilidade de uma ordem com um certo conteúdo específico implique a obediência de um dado grupo de pessoas” (Rocher 1981a): 243). Concebe a autoridade ligada ao papel desempenhado numa organização social. Esta pode assumir modalidades diferenciadas mas existe sempre, sendo necessária à própria textura da organização social. Existem sempre pessoas ou grupos detentores de uma autoridade, maior ou menor, e outros submetidos a ela, pelo que as relações fundamentadas na oposição dominação-sujeição constituem uma constante (Rocher 1981a).

“grupos de pressão”, *lobbies* e “associações de interesses” resultante, igualmente, da multiplicidade de formas de intervenção desenvolvidas pelos interesses económicos e sociais sobre os processos de decisão pública e do próprio ocultismo com que se desenvolve. Não observamos consensualidade entre os autores, quer acerca das definições específicas, quer na identificação ou diferenciação entre as diversas denominações.

Alguns autores recusam a diferenciação entre as noções alegando que, todo o grupo de pressão é um grupo de interesse e que os grupos de interesses são, virtualmente, grupos de pressão não existindo grupo de interesse que não recorra à pressão para intentar alcançar os seus objectivos. Porém, a maioria parece discordar desta perspectiva.

Dahrendorf chama “grupo de interesse a um conjunto de pessoas que possui uma certa organização, um programa de acção explícito, fins bastante precisos” (Rocher 1981a): 248), incumbindo-o de polarizar a acção das pessoas e dos grupos. Contudo, considera imprescindível a transformação dos interesses latentes em interesses manifestos. O argumento reside no facto de os interesses latentes, não sendo reconhecidos de forma consciente, apesar de determinarem a conduta e provocarem conflito, não assumem uma configuração defensora, de forma organizada, dos interesses comuns. Só os interesses manifestos motivam uma organização activa, passível de definir objectivos, de elaborar políticas de acção e de desenvolver uma estratégia (Rocher 1981a)).

Segundo Jacqueline de Celis, um grupo de pressão consiste, obrigatoriamente, num grupo de interesses mas, em contrapartida, um grupo de interesses não é, necessariamente, um grupo de pressão¹¹³ (Celis 1963).

¹¹³ Conforme à mesma linha de pensamento, Meynaud advoga que a transformação dos grupos de interesses em organismos de pressão só ocorre a partir do momento em que os responsáveis utilizam a acção sobre o aparelho governamental, a fim de fazer triunfar as respectivas aspirações ou reivindicações. Acrescenta que, enquanto grupos de pressão, abrangem um sector de actividade dos grupos de interesses (Meynaud 1960). Esta concepção ajuda a compreender o porquê dos movimentos sociais, dos grupos de interesses poderem constituir grupos de pressão. Ou seja, os grupos de pressão evidenciam uma das funções primordiais dos grupos de interesses: a função de pressão sobre as autoridades governamentais. Mas como não é obrigatória a articulação de uma qualquer acção motivada por um interesse comum com o campo político, os grupos de interesses podem actuar apenas na esfera privada não assumindo, pois, a configuração de grupos de pressão.

Touraine, por seu lado, partilha da concepção diferenciada ao colocar os grupos de interesses ao nível das organizações ou das colectividades particulares e remeter os grupos de pressão para o nível da organização técnica, da produção ou do consumo com o desenvolvimento de uma relação indirecta com o jogo político (Touraine 1969).

Os grupos de interesses procuram, no âmbito do enquadramento legal, concretizar as suas pretensões, enquanto os grupos de pressão exercem a respectiva influência sobre os poderes públicos de forma a que as decisões proferidas lhes sejam conformes sem, contudo, auspiciarem o exercício do poder político¹¹⁴ (Fernandes 1995), ou seja, “não estão directamente voltados para a actividade governamental” (Fernandes 1997: 247).

Segundo Meynaud, o grupo de pressão caracteriza-se pelas lutas desenvolvidas em prol de uma categoria social qualquer, com o intuito de fazer com que as decisões dos poderes políticos lhes sejam favoráveis (Meynaud 1960). *Pressure groups*, segundo Raymond Aron, configuram organizações que tendem a influenciar a opinião, a Administração ou os governantes mas, a não assumir as funções de governo¹¹⁵ (Aron 1983).

De qualquer forma, parece existir um denominador comum entre a dicotomia de tipologias. Entende-se que o grupo de pressão só assume relevância quando determina uma atitude colectiva a respeito do domínio de interesses integrada no

¹¹⁴ Os grupos de pressão distam irremediavelmente das formações partidárias, dado que o seu objectivo principal se restringe ao desenvolvimento de pressões exercidas do exterior sobre o poder político, a fim de influenciar as decisões. Os objectivos operacionais são muito mais limitados, dispensando a defesa de uma plataforma política global por não dependerem de eleições, e a sua estrutura é muito mais leve.

¹¹⁵ Na mesma linha de pensamento, Mathiot entende que o grupo de pressão se define pelas acções realizadas junto de qualquer autoridade com o objectivo de influir sobre as suas decisões, através dos métodos apropriados, desde a propaganda hábil até aos meios de intimidação (Mathiot 1952), e Dowse e Hughes, defendem que grupo de pressão resulta de uma associação de indivíduos, constituída e organizada formalmente, não configurando um partido político e cujo objectivo consiste em influenciar o executivo de forma favorável aos interesses do próprio grupo (Dowse e Hughes 1993). Ou seja, genericamente, são todas aquelas organizações com actividade, total ou parcialmente, direccionada para a intervenção no sistema político, cuja ambição se materializa na obtenção ou criação de bens públicos, produzidos por organizações políticas no sentido favorável aos interesses a seu cargo, e não no poder político. Por sua vez, o bem comum, colectivo ou público é entendido como aquele que “uma vez consumido por uma pessoa x_1 ..., x_i ..., x_n não é possível de ser negado às outras pessoas desse grupo” (Olson 1998: 13).

campo da política, ou seja, a partir do momento em que se exerce a acção sobre o aparelho governamental (Fernandes 1997).

1.2. TIPOLOGIAS DE GRUPOS DE PRESSÃO.

Os grupos de pressão podem classificar-se em função das características, dos objectivos, razão da existência respectiva. É possível distinguir grupos de protecção e grupos de promoção, respectivamente, vocacionados para a defesa de um sector da sociedade, como os sindicatos, as associações profissionais, as associações comerciais, entre outras, e para a promoção de uma causa, como as associações protectoras do ambiente, as associações protectoras dos animais, entre outras (Dowse e Hughes 1993). A classificação suscita-nos, contudo, alguns problemas quando procuramos traçar a linha divisória entre a defesa e a promoção de um interesse. Mas, mesmo aceitando, por enquanto, esta ambiguidade não é imediato que esta diferenciação seja útil para esclarecer o comportamento e a estrutura desses grupos.

Outro aspecto a ponderarmos traduz-se na distinção entre fonte de recrutamento e âmbito de interesse. Os grupos de promoção não se restringem a um sector determinado da sociedade procurando, antes, abarcar todos os seus cidadãos mas, por outro lado, os grupos de protecção precisam, igualmente, do apoio da opinião pública, pelo que pressupõem com frequência a educação da mesma.

Meynaud classifica os grupos de pressão em função da natureza dos fins prosseguidos. Identifica duas grandes classes: as organizações profissionais e os agrupamentos de vocação ideológica (Meynaud 1960). As organizações profissionais respeitam aos grupos de pressão cujo objectivo primordial se traduz na “conquista de vantagens materiais para os seus aderentes ou (n)a protecção de situações alcançadas, tendendo assim a aumentar o bem-estar da categoria representada” (Rocher 1981b): 54). São, essencialmente, formados com base na ocupação ou profissão. Os agrupamentos de vocação ideológica, por seu lado, preconizam a “defesa, dentro dum espírito desinteressado, de posições espirituais ou morais, na promoção de causas ou na afirmação de teses” (Rocher 1981b): 54). Integram grupos religiosos, anti-religiosos, patrióticos, naturalistas,

ambientalistas, entre outros. Meynaud salienta que não se está perante classes estanques: existem organizações profissionais a desenvolver, em simultâneo, ideais e valores dotados de vocação ideológica¹¹⁶.

1.3. GRUPOS DE PRESSÃO E GRUPOS DE INTERESSES NO SISTEMA POLÍTICO.

A presença de grupos de pressão não é reconhecida, formalmente, pelo sistema político, uma vez que este se suporta no princípio da representatividade, isto é, assume a estrutura política composta por representantes directamente eleitos pela população. Mas, em termos informais, estes exercem influência no desenrolar de toda a tramitação decisória, tendo-se configurado um instrumento de acção política não institucionalizada. A sua existência compreende-se no contexto de uma sociedade complexa e diversificada cujos mecanismos formais de representação não incorporam, com exclusividade, a multiplicidade de opiniões, problemas e interesses e deixam em aberto um campo de acção, no qual se especializa a defesa de determinados aspectos da vida cívica, social e económica. Não constituem um *deficit* formal do sistema político mas um complemento vital, face à promoção da inserção de temas, interesses e objectivos nos processos decisórios.

Entende-se que “o sistema político é formado por um campo de forças concorrentes, que espelham as buscas de objectivos que se desenvolvem nos grupos. Sempre que os partidos, elementos fundamentais daquele campo, não aparecem como suficientemente representativos de tais buscas, as organizações sociais tendem a promover uma acção que adquire uma dimensão política” (Fernandes 1997: 248). Assumem, gradualmente, o papel de parceiros sociais nos confrontos com o poder político ou nas estratégias de negociação ao nível do poder executivo. Desenvolvendo uma intervenção proveniente do exterior, de

¹¹⁶ Mas, outras diferenciações são possíveis. Os grupos de pressão podem distinguir-se de acordo com a natureza dos interesses que defendem: interesses materiais (organizações patronais, organizações profissionais, sindicatos), interesses morais e éticos (igrejas, organizações de defesa, de protecção de determinada categoria da população), organizações políticas “especializadas” (luta anti-racista), clubes políticos. O facto de os grupos de pressão actuarem no interior ou exterior do aparelho político e administrativo pode constituir outro factor de diferenciação. Aqui, alguns dos actores do sistema administrativo protagonizam um papel relevante e inserem-se na categoria dos grupos de pressão (Chagnollaud 1999).

forma mais ou menos discreta (Braud 1980), devem ser capazes de motivar conflitos e, na medida em que o são, as suas possibilidades dependem de influência política (Offe 1979).

Quer os grupos de pressão, quer os grupos de interesses, permitem dirimir o crescente distanciamento entre os centros de decisão e os indivíduos através da realização de consultas, da reunião de opiniões e consequente representação perante o executivo¹¹⁷.

Relativamente à influência exercida, dois factos são preponderantes para o (in)sucesso das intenções do grupo: a quantidade de influência passível de ser exercida sobre os decisores e a forma concreta¹¹⁸, bem como a direcção adoptada. Desde já assumimos a relevância dos recursos detidos pelo grupo no exercício de uma certa influência sobre o processo de tomada de decisão e da identificação, ou adequação, das aspirações do grupo com os valores dominantes na sociedade, aspectos que, apesar de não se poderem quantificar, configuram-se como recursos fundamentais para o seu êxito.

A intensidade do interesse em influenciar os resultados políticos concretiza outro factor determinante do tipo e alcance da influência respectiva sobre os actores decisores¹¹⁹, dado que tal pode conduzir à aquisição de conhecimentos técnicos, conhecimentos que constituem uma importante base política.

¹¹⁷ Por outro lado, o poder público desenvolvendo uma maior intervenção e coordenação de grande parte da vida social, depara-se com a necessidade de confiar aos funcionários públicos, dotados de experiência, conhecimentos técnicos e continuidade no cargo, o papel de moderadores de conflitos e um gradual poder discricionário nos terrenos políticos e administrativos. Desta forma, a relação entre estes grupos e a Administração torna-se um elo extremamente importante entre a influência extra-oficial e a concretização da política pública. Este aspecto é tanto mais relevante se pensarmos que os mandatos políticos são limitados e os cargos administrativos são dotados de continuidade e estabilidade (Dowse e Hughes 1993).

¹¹⁸ Os grupos de pressão e os grupos de interesses configuram-se dentro do leque de actores determinantes do processo decisório dotados de poder, dimensão, influência e âmbito de interesse bastante variável. A natureza do grupo auxilia a determinar o tipo e alcance da influência respectiva. Insere-se aqui, a capacidade e disponibilidade para despender recursos financeiros, humanos e logísticos, recursos geridos com limitações, face aos restantes compromissos e aos limites legislativos do próprio sistema político.

¹¹⁹ As formas utilizadas para influenciar o processo de formação das decisões são de natureza diversa: a) acção de informação e mobilização da opinião dos elementos relacionados com o grupo ou dele dependentes; b) aproveitamento do poder financeiro disponível, legal ou ilegal, para exercer influência; c) acção individual tal como recusa de pagamento de impostos, manifestações públicas, ...; d) recusa de cooperação com os poderes públicos onde considerem indesejável, obrigando a negociar nos domínios onde entendem preponderante exercer influência (Moreira 1993).

A análise dos grupos de pressão remete para um modelo de organização e acção mediante o qual se constróem e articulam os interesses e as preferências, constituindo uma forma de construção da acção política, através da conjugação de exigências e que se concretiza em acção colectiva.

1.4. ACÇÃO COLECTIVA.

Os grupos de pressão só têm peso político, económico e social para o desenvolvimento de uma qualquer acção colectiva¹²⁰ se são aceites, se estão “legitimados”, informalmente, pelos cidadãos que aspiram representar e que os consideram preponderantes para as respectivas aspirações. O apoio dado expressa-se na forma de recursos, de condutas e de consentimento tácito.

A acção dos grupos de pressão é extensiva aos vários escalões do processo político. Exerce-se na formação da opinião pública, detentora do julgamento político dos agentes do poder político; nos parlamentos, extremamente sensíveis às acções destes; no aparelho administrativo, com o intuito de influenciar o processo de formação de decisões; e, directamente, no processo de formação de decisões ao se assumirem como conselheiros preferenciais para a diversidade de questões a ponderar¹²¹ (Moreira 1993).

Quanto à eficácia da influência desenvolvida pelos grupos de pressão, Meynaud aponta basicamente quatro condições preponderantes: o número de membros; a capacidade financeira, dado poder permitir alcançar vantagens relativamente a um outro grupo de pressão concorrente; a organização, uma vez que uma estrutura forte torna o grupo mais poderoso; e o estatuto social, na medida em

¹²⁰ A acção colectiva efectuada por um conjunto de indivíduos apresenta algumas condições necessárias para a sua actividade: interesses, objectivos ou necessidades em comum, possibilidades da opção de participação e resultados extensivos aos não participantes (Jordana 1996).

¹²¹ No que respeita aos meios de acção utilizados junto do poder político, Meynaud apresenta cinco tipos diferentes: esforço de persuasão, realizado mediante entrega de estudos, de documentação, de petições, ... aos vários elementos do executivo, pretendendo convencer as forças políticas através da objectividade (pelo menos aparente) e da qualidade da informação; ameaças feitas ao executivo, dotadas de natureza conforme aos interesses específicos, nomeadamente, ameaças de greve, boicote; dinheiro, traduzindo-se em subornos aos membros dos executivos ou aos funcionários; sabotagem da acção governamental, com a recusa de colaboração com os poderes públicos, de recusa ao pagamento de impostos, de boicote a determinada pretensão do executivo; acção directa, consistindo no recurso à força através de greves, manifestações, desorganização dos serviços, entre outras (Meynaud 1960).

que uma boa reputação facilita o apoio da opinião pública e, logo, as cedências pelo poder político (Meynaud 1960).

Marcus Olson problematiza a acção colectiva ao questionar acerca da vantagem de se contribuir, directamente, para a produção de um bem público, concretização de um interesse comum, quando se pode beneficiar, de igual forma, sem quaisquer tipos de custos, ou seja, tirando partido, em exclusivo, da acção de outros elementos. Se, efectivamente, este pensamento fosse partilhado por todos os elementos, então, não haveria provisão de qualquer bem. Olson refere a possibilidade de ocorrência do comportamento *free-rider* como resultante do postulado da racionalidade, do egoísmo ou de uma *strategic assumption* relativamente ao grupo. A participação evolui na relação inversa à dimensão do grupo, ou seja, quanto maior for o grupo, menor a percepção da contribuição individual para a obtenção dos bens com custos idênticos e, logo, menor a motivação para o envolvimento pessoal, para a participação. Neste contexto, identifica dois tipos de colectivos nos processos de acção colectiva: a) o colectivo de referência, constituído por elementos interessados no bem público promovido pela acção colectiva e do qual serão beneficiários, no caso da sua produção; b) o colectivo participante na procura do bem público, constituído por elementos directamente envolvidos e empenhados na consecução do bem público pretendido (Olson 1998).

As formas de intervenção experimentadas caracterizam-se pela diversidade e versatilidade, decompondo-se em soluções distintas: as descentralizadas e as centralizadas, respectivamente, produtoras do bem público, de forma relativamente espontânea, e responsáveis pela resposta às dificuldades do surgimento espontâneo da acção colectiva descentralizada. Nesta última situação, é usual criarem-se instituições sociais ou formarem-se organizações, cujas finalidades se materializem na criação e manutenção de processos de acção colectiva, motivadores da prossecução dos bens públicos. Porém, os grupos para crescerem a respectiva capacidade de influência, e ao não deterem o controlo total sobre a sua base de apoio, recorrem ao desenvolvimento simultâneo das duas lógicas de acção colectiva: a centralizada, com o objectivo de manter os

membros efectivos na dinâmica organizacional, e a descentralizada, para obter o apoio, a simpatia e os recursos do maior número possível de pessoas do respectivo grupo de referência.

1.4.1. MODELOS INTERPRETATIVOS.

No contexto da presente dissertação interessa-nos a acção colectiva centralizada, com vista a elucidar acerca da dinâmica interna dos grupos, existindo, para o efeito, vários modelos interpretativos atendendo, entre outros aspectos, às dimensões, naturezas, formas de organização e aos objectivos e modelos de acção diversificados.

1.4.1.1. PERSPECTIVA PLURALISTA.

O estudo dos grupos de pressão na perspectiva pluralista efectua-se por intermédio dos trabalhos de Truman (1958), de Lindblom (1963) e de Dahl (1961), que os interpretam como uma forma de participação indirecta dos cidadãos no governo da nação, entendendo a sociedade como uma articulação complexa entre os grupos existentes no seu seio. O papel dos interesses sociais e económicos no processo político é encarado com optimismo face à consideração da existência de um equilíbrio (nunca estável) estabelecido na conflitualidade de interesses em cada sociedade.

Analisa as configurações das redes de relações específicas das instituições governamentais com os grupos de interesses, incluindo nestes, os grupos de pressão, denominadas de *policy networks*, e assimilando a presença de diversidades preponderantes, mediante os sectores ou problemáticas onde estes actuam. Incidem, de igual modo, a análise, entre outros aspectos, sobre os níveis de influência e legitimidade existentes nas distintas comunidades, as características internas das redes, a forma e dimensão das políticas públicas ou os mecanismos utilizados para obstaculizar a entrada de novas organizações nas comunidades políticas estabelecidas (Jordana 1996).

Truman concebe os grupos de interesses como um instrumento de participação dos cidadãos que, mediante a identificação com certos grupos e o apoio dos seus objectivos, conseguem surpreender canais susceptíveis de melhorar e

incrementar a respectiva capacidade de participação na vida social e política (Truman 1958). Por seu lado, Dahl desenvolve a ideia de que estes constituem a garantia da concretização dos objectivos dos cidadãos pelas instituições e da não cisão entre os interesses institucionais e os interesses dos cidadãos, tarefas dificilmente asseguradas pelos partidos (Dahl 1961), e evidencia, ainda, a desigual capacidade para influenciarem a tomada das decisões públicas.

Lindblom salienta a particular articulação das empresas com a esfera pública, face à sua preponderância para o êxito, para o desenvolvimento económico reflectido directamente no sucesso político e, por outro lado, devido à sua maior capacidade decisional (Lindblom 1977). Tal configura, segundo Smith, uma desigualdade estrutural na capacidade de influência dos grupos de pressão (Smith 1990), cuja eficácia das formas de intervenção é entendida em função da intensidade das preferências manifestadas sob diversos modos de pressão.

Os distintos contributos para a perspectiva pluralista convergem em múltiplos aspectos: entendem os grupos como formas de associação de actores diferenciados (indivíduos, associações, ...), mobilizadoras para a acção conjunta; encaram a participação como resultado de um voluntarismo interessado e muito activo que pouco delega nos líderes; compreendem a intensificação da participação como o resultado dos seus elementos produzirem e consumirem as actividades; concebem os grupos como mobilizadores de objectivos concretos ou em áreas definidas da vida social e das políticas públicas; entendem que os grupos nascem e morrem como resultado da interacção natural entre os indivíduos, fluxo caracterizador da estabilidade das sociedades; argumentam a presença do conflito, das divergências internas, como efeito da diversidade de elementos (Rivera 1995).

Após atingida esta convergência, a perspectiva pluralista encara os grupos de interesses como os principais motores da sociedade e os governos como os principais participantes, concebendo os primeiros como os protagonistas das exigências e como delineadores, mediante a interacção entre eles, dos processos decisórios (Rivera 1995). Enquanto linha de pensamento, granjeia a visão filosófica dos grupos de interesses, genericamente favorável ao desempenho da

sua função, aos efeitos benéficos das suas actividades e defensora de um equilíbrio entre estes, inviabilizador de qualquer resultado indevidamente conforme a um grupo e prejudicial à sociedade em geral.

1.4.1.2. O NEOCORPORATIVISMO.

O neocorporativismo¹²², apresentado por Schmitter, representa um dos modelos fundamentais para enquadrar e interpretar as relações entre os grupos de interesses e as instituições governamentais nas sociedades complexas. Schmitter entende o neocorporativismo como um sistema de articulação de interesses com uma organização interna dos elementos constituintes em categorias simples, obrigatórias, não concorrentes entre si mas hierarquicamente ordenadas e funcionalmente distintas, reconhecidas ou autorizadas pelo Estado, que lhes atribui, deliberadamente, o monopólio da representação, no contexto das categorias respectivas, em troca do exercício do controlo na selecção dos líderes e na articulação das exigências e dos apoios (Schmitter 1974). Completando a concepção, postula-se a responsabilidade do desenvolvimento das sociedades modernas na condução dos grupos de interesses para uma centralização e integração cada vez maiores, produzindo-se fortes intercâmbios, mais ou menos institucionalizados, entre estes e os executivos¹²³. Decorre daqui, a emergência de uma nova ordem política na qual os grupos de interesses protagonizam novas formas de organização social distintas das formas clássicas suportadas no mercado, na comunidade ou no Estado.

¹²² Surge como reacção ao pluralismo diferenciando-se deste nos seguintes aspectos: a) reconhece a divisão em classes da sociedade como a divisão social básica pressupondo, conseqüentemente, que os conflitos entre interesses económicos se estabelecem entre grandes grupos que articulam as percepções e exigências de cada classe; b) parte do princípio de que cada grupo controla os recursos preponderantes do seu sector, pelo que a utilização da capacidade do mercado com o intuito de impor decisões unilaterais encontra-se bastante limitada; c) introduz o papel da ideologia como um novo elemento de coesão das associações (Jordana 1996).

¹²³ As relações estratégicas entre os grupos de interesses e os executivos surgem, segundo Dunleavy, qualitativamente diferentes das formas convencionais, face ao papel desproporcionado que os grupos económicos, grupos profissionais desempenham no desenvolvimento da sociedade. E a pertinência destes grupos concentra-se em dois elementos fundamentais: na importância da actividade à volta da qual se constitui o grupo (económica, social, ambiental, ...) e na organização interna do grupo a qual facilita, ou não, as possibilidades de acção do mesmo (Dunleavy 1991).

Os grupos de interesses, ao controlarem um leque significativo de recursos, condicionam as instituições públicas a negociarem consigo e a cederem, pelo menos, a algumas das suas exigências em relação às orientações de acção a desenvolver em áreas específicas. Ao mesmo tempo, criam modelos culturais e ideológicos conformes aos respectivos interesses sociais, os quais, por sua vez, delimitam os valores determinantes da acção colectiva. Estes aspectos promovem a fácil diferenciação com os grupos convencionais, dada a capacidade de legitimar as propostas de acção não ser susceptível de comparação com a capacidade destes. Em suma, para os neocorporativistas, segundo Dunleavy, os grupos para além de desenvolverem funções de representatividade de interesses, integram, igualmente, a possibilidade de controlo da acção do governo (Dunleavy 1991).

1.4.1.3. A ELEIÇÃO RACIONAL.

A eleição racional é essencialmente desenvolvida por Olson, cujas teorizações acerca da acção colectiva suscitam a criação de um modelo interpretativo da acção dos grupos diferente do preconizado pelo pluralismo ou pelo neocorporativismo. Enquanto estes centralizam a acção dos grupos na natural tendência humana para a interacção social, Olson foca, fundamentalmente, a autonomia individual e a pretensão racional para a maximização dos interesses, determinante da acção dos indivíduos e dos grupos¹²⁴. Pelo que, após ter analisado os mecanismos de participação nestes, conclui acerca do interesse dos indivíduos de se incluírem, unicamente, aquando da superação dos custos pelos benefícios, realçando como pressuposto base a racionalidade da conduta, postulado essencial para a sua teoria.

Entendendo os grupos de pressão como processos de acção colectiva, cujos objectivos se traduzem na consecução de bens públicos, defende a sua heterogeneidade e apresenta dois tipos distintos: *privilegiado* “quando, pelo menos para um dos seus membros, o benefício recebido pelo bem colectivo supera o custo total de fornecimento do bem, desta forma havendo um claro

¹²⁴ Na sua perspectiva, a conduta dos grupos tem como objectivo a maximização dos interesses comuns e a conduta participativa dos indivíduos, nos grupos, tem como pretensão maximizar os seus interesses pessoais e individuais (Olson 1998).

incentivo para que o bem colectivo seja fornecido”; e *latente* “em que, embora para o grupo como um todo os benefícios associados ao bem colectivo ultrapassem os custos, a contribuição de cada indivíduo é em geral negligenciável e não observável visto tratarem-se em geral de grandes grupos” (Pereira 1996: 171). Esta diferenciação não tem qualquer correspondência na segmentação entre grupos pequenos e grandes¹²⁵.

O maior obstáculo da racionalidade da participação dos indivíduos, em processos de acção colectiva, reside no facto de que, nos grupos grandes, a extensão dos benefícios derivados da acção colectiva permite o benefício dos resultados da acção sem necessariamente se participar nesta. Daqui emerge a figura do *free-rider*. Olson responde às críticas salientando a necessidade dos grupos gerarem incentivos selectivos unicamente aplicáveis aos membros do grupo (Olson 1998). Desenvolve a análise do papel destes incentivos¹²⁶, como forma de activar a acção colectiva e distingue incentivos selectivos positivos (com vantagens na participação) e incentivos selectivos negativos (com penalização pela não participação).

Argumenta, de igual forma, que a ampla estabilidade das sociedades suscita o acréscimo, a longo prazo, de coligações distributivas pretendendo identificar com este conceito, grupos dentro dos grupos de pressão, que ambicionam uma melhoria do bem-estar dos seus membros, mediante o aumento do rendimento respectivo. As acções desenvolvidas, principalmente pelos grupos de menores dimensões, detêm um poder superior à proporcionalidade dos seus elementos, mas provocam a redução da eficiência e do rendimento nacional, dado atenuarem a capacidade de adaptação a novas tecnologias preponderantes para o ajustamento a condições desconhecidas, promoverem maior conflitualidade ao nível da vida política e dificultarem a regulação governamental. Ou seja, a

¹²⁵ Salienta a preponderância da dimensão do grupo, face aos mais pequenos apresentarem maiores possibilidades dos seus elementos se conhecerem, terem menores custos para a organização de uma acção colectiva, conseguirem maior parcela de benefício individual para cada elemento, terem maior peso da contribuição individual nos custos totais da acção colectiva e uma maior percepção da contribuição, ou não, dos elementos para a prossecução do interesse colectivo (Olson 1998).

¹²⁶ Para além de considerar incentivos económicos, entende que muitas vezes a motivação para a acção é encontrada no prestígio, no respeito, na amizade e noutros objectivos sociais e psicológicos (Olson 1998).

existência destes grupos relaciona-se, directamente, com a diminuição do crescimento económico na sociedade envolvente.

A corrente de investigação onde se insere, partilhada com Riker, Arrow, Buchanan e Downs, perspectiva a política como um mercado, desde que se assuma a racionalidade dos seus intervenientes - políticos, funcionários públicos, cidadãos enquanto eleitores e membros de grupos de pressão, empresas -, na prossecução dos seus objectivos. Apresenta o “mercado” político dotado de duas dimensões: a formal, traduzida no voto, e a informal, expressa na actuação dos grupos de pressão (Olson 1998).

1.4.1.4. A PERSPECTIVA ECONÓMICA.

A perspectiva económica diferencia-se da anterior ao nuclearizar os interesses, naturalmente, na variável económica. Analisa o comportamento individual na participação em organizações e a própria acção das associações como organizações, numa base de conduta racional determinada pela procura da consecução dos seus próprios interesses, apresentando como reais motores da política de interesses, o egoísmo e o intercâmbio. Becker defende que esta perseguição da satisfação descarta a eventualidade de custos visíveis, ou não, para outros sectores da sociedade (Becker 1985).

De forma similar à teorização da escolha racional, a perspectiva económica compreende as actividades dos grupos de pressão como formas de maximizar os benefícios de grupos e colectivos específicos resvalando, desta forma, numa conflitualidade entre estes. Perante as limitações resultantes desta competição, os grupos recorrem a acordos estratégicos com diversas associações, com o intuito de conseguirem os objectivos pretendidos, mediante processos de negociação, coligação estáveis ou exclusões de outros concorrentes, pelo que a respectiva presença no meio político institucional surge como um processo contínuo de ajustamentos necessários para a consecução dos objectivos.

No âmbito desta perspectiva, a teoria de Olson também se apresenta como uma referência de peso, nomeadamente, no que diz respeito à interpretação da dinâmica interna dos grupos. Olson, ao partir do pressuposto de que os grupos

de interesses procuram bens públicos puros, ou seja, indivisíveis, coloca o problema da participação dos indivíduos nestes grupos. Tal como referimos na perspectiva anterior, argumenta que é mais racional a não participação beneficiando-se, de igual forma, dos mesmos bens públicos e sem custos subjacentes, com excepção das situações onde a participação contribui, de forma relevante, para a obtenção dos mesmos bens públicos. Extrai daqui, a impossibilidade dos grupos de interesses se formarem a partir da participação voluntária. Ou seja, a figura do *free-rider* que maximiza a utilidade (medida em termos económicos) imiscível da participação, configura a atitude dominante. Olson procura resolver o dilema mediante a consideração dos incentivos económicos susceptíveis de apresentarem um saldo positivo na relação entre custos e benefícios, pretensamente realizada pelos indivíduos.

A perspectiva económica integra, ainda, o designado enfoque da eleição pública que desenvolve outra vertente de reflexão teórica sobre os grupos de interesses, estruturada na análise das suas relações com a Administração. Sugere que a maior parte dos grupos de interesses perseguem bens públicos não puros, ou seja, individuais, considerando que os bens públicos puros deveriam ser usufruídos pelo conjunto da sociedade. Becker conclui que os grupos de interesses ambicionam bens para os respectivos colectivos de referência, independentemente dos seus êxitos resultarem em custos não visíveis para outros sectores sociais (Jordana 1996). Neste enquadramento teórico, entende-se a acção dos grupos de interesses “como formas de maximización de los beneficios de grupos y colectivos particulares, mediante el establecimiento de todo o tipo de vínculos con la administración y con las instituciones del gobierno, que tienen como objetivo aumentar el gasto público de forma artificial, convenciendo a políticos y burócratas de nuevas necesidades sociales o económicas” (Jordana 1996: 310).

Presumimos a incapacidade da decisão autónoma dos executivos, dada a colonização pelos grupos de interesses que, ao perseguirem interesses particulares para os respectivos colectivos, contribuem para um menor nível de desenvolvimento e satisfação para o conjunto da sociedade (Olson 1986). Visão

contrária têm alguns autores, nomeadamente, Luce (1924), Chase (1945), Brady (1943), entre outros, exaltantes do papel dos grupos de interesses na sociedade. Argumentam acerca dos efeitos benéficos da sua actividade, dado que se equilibram geralmente uns aos outros assegurando, desta forma, a inexistência de um resultado desfavorável para a sociedade (Olson 1998). Integra-se, neste cenário, parte da teorização de Commons aquando da sua defesa da representatividade directa em cada grupo de interesse, ao entende-lo como a força mais representativa e benéfica para a política económica e, logo, meio indispensável para garantir uma ordem económica justa e racional. Afirma o carácter positivo da conflitualidade existente entre os vários grupos de interesses, dado que constitui o fundamento de progresso e de reformas. Acrescenta, ainda, que estes grupos são mais representativos dos interesses da população do que os órgãos eleitos com base na representação territorial.

1.4.1.5. A PERSPECTIVA MARXISTA.

O eixo estruturante da perspectiva marxista parte da concepção das sociedades capitalistas caracterizadas pelo conflito entre classes sociais. A divisão classista da sociedade determina toda a sua dinâmica e evolução e, em simultâneo, constitui o motor condicionador dos conflitos políticos orientando as actividades do poder público.

O poder público, e concretamente o Estado, é susceptível de distintas análises dentro desta perspectiva. Por um lado, observa-se a defesa da autonomia relativa do Estado perante o conflito de classes mas, por outro lado, destaca-se o carácter essencialmente classista do Estado (Dunleavy e O'Leary 1987).

Mediante as teorias classistas do Estado, os grupos de interesses são entendidos como reflexo das relações de classes subjacentes motivando que se assumam como intermediários entre o Estado e os grupos primários, cujos interesses resultam da sua posição relativa no processo produtivo, nos processos de provisão de bens públicos. Contudo, preconiza a desigualdade das possibilidades de intervenção efectiva dos grupos de interesses, dado que, enquanto os interesses empresariais são facilmente respeitados, os interesses das classes

trabalhadoras só conseguem uma maior igualdade na obtenção de bens públicos aquando da congregação de um grande número de recursos.

Outra desigualdade para a qual esta perspectiva chama a atenção localiza-se nas lógicas organizativas¹²⁷. Considera a existência de uma desigualdade básica entre empresários e trabalhadores ao nível das condições de criação da acção colectiva para a defesa dos seus interesses.

Confrontamos a perspectiva marxista com a gradual constatação empírica de que nem todos os interesses organizados são passíveis de se reduzirem a interesses de classe. Em Democracia, encontramos interesses em importantes áreas de decisão política, tais como meio ambiente ou direitos humanos, onde a divisão classista não apresenta uma influência significativa na articulação das associações de interesses e, contudo, não são menos importantes que os interesses de classes. Offe argumenta que a expressão de interesses não classista é, de igual forma, determinada pela estrutura de oportunidades socio-económicas da sociedade e pelos mecanismos institucionais que impõem o sistema político, estruturalmente condicionado pelo capitalismo, aos grupos de interesses (Offe 1981).

1.4.1.6. TEORIAS MODERNAS SOBRE OS GRUPOS DE PRESSÃO.

A teoria de Commons encontra reflexos entre os cientistas políticos que desenvolvem uma tese do comportamento de grupo extremamente similar. A concepção do comportamento económico e político, resultante dos interesses de grupo, difunde-se na grande maioria dos cientistas políticos (Commons 1950). Lathan refere a extensão da adopção do conceito de grupo como forma política básica, face à convicção de que os interesses e o comportamento de grupo constituem forças primordiais a nível do comportamento económico e político. O âmago da perspectiva parece ser o de se considerar mais os interesses do grupo

¹²⁷ Assim, enquanto os empresários não precisam de se organizar para defenderem os respectivos interesses, dado controlarem directamente a força de trabalho, os trabalhadores necessitam desenvolver enormes esforços organizativos para se contraporem ao controlo exercido pelos primeiros. Neste cenário, a perspectiva marxista comunga de alguns aspectos com os neopluralistas, uma vez que, estes consideram a existência do poder das empresas sem necessidade de se realizarem acções afirmativas. Contudo, os neopluralistas distanciam-se do marxismo ao não conceberem o conflito classista como estruturante da análise e, em paralelo, entenderem o Estado como espaço onde se produzem conflitos motivados pelos processos de intermediação de interesses.

do que os interesses individuais para a compreensão das forças essenciais ao nível, quer da economia, quer da política (Lathan 1952).

Arthur Bentley constitui uma referência preponderante para a maior parte dos cientistas políticos adeptos da abordagem dos grupos, ao reflectir acerca do papel dominante protagonizado pelos grupos de pressão na vida económica e política. O aspecto económico assume um carácter mais relevante devido entender que a riqueza configura a maior fonte de divisão entre os grupos em sociedade, não eliminando, contudo, outras. Aliás, o estudo dos grupos de pressão decorre do seu interesse por questões económicas (Bentley 1949). Contudo, dilata a área de intervenção para além da esfera económica, concebendo-os como configurações tentaculares e referindo que, aquando estes estão estabelecidos, tudo está determinado. Fundamenta a base dos grupos de pressão na existência dos verdadeiros interesses, acrescentando que não há grupo sem interesses. Realça o peso dos interesses do grupo e designa como insignificantes os interesses individuais (Bentley 1949). Mas, se estes últimos são uma ficção, de igual forma, o é a concepção de interesse nacional na medida em que os interesses do grupo são, na sua totalidade, pertencentes apenas a uma parte da população.

Bentley refere o percurso das políticas públicas como altamente determinado pelo resultado das pressões exercidas pelos grupos. Neste contexto, o estado real da sociedade resultará do equilíbrio das várias pressões desenvolvidas e o governo configurará o ajustamento ou equilíbrio dos interesses. Assim, ao renunciar à existência de interesses individuais efectivos, ao mesmo tempo que afirma que cada grupo detém interesses específicos e que nenhum interesse de grupo é suficientemente amplo a ponto de abranger toda a população, Bentley encontra-se em posição de alegar que tudo o que envolve o governo, da mais diversa natureza, é determinado pelas pressões dos grupos em conflito e que só, desta forma, é possível compreender o governo, em geral, e a política económica, em particular (Bentley 1949).

A análise descrita, todavia, a reflexão acerca dos motivos pelos quais as necessidades dos distintos grupos sociais usualmente se concretizam em pressão política ou economicamente efectiva, bem como os fundamentos promotores da

organização dos grupos e da sua acção com eficácia. De igual modo, parece esquecer a justificação para a importância de determinados grupos em determinadas sociedades, dado que outros grupos emergem e afirmam-se noutras sociedades e noutros momentos.

Truman dedica particular atenção a esta lacuna. Procura demonstrar que os grupos de pressão surgem na sociedade sempre que se justifica a sua actuação. Preconiza que, conforme cresce a especialização e a complexidade social e as necessidades se tornam mais numerosas e diversificadas, crescem, de igual modo, os grupos de pressão de forma a estabilizar as relações entre os diversos grupos sociais, mediante a promoção da satisfação das respectivas necessidades (Truman 1958). Partilha com Bentley a ideia de que os grupos de pressão condicionam em absoluto a posição de equilíbrio final do sistema social mas, refira-se que defende, isoladamente, este equilíbrio como legítimo e desejável. Esta visão optimista enquadra-se no cenário no qual Truman entende que, por um lado, a maior parte dos grupos de pressão seriam fracos e segmentados, caso exigissem demasiado, uma vez que vários dos seus elementos integrando, em paralelo, outros grupos com interesses concorrentes, opor-se-iam à consecução das exigências; e, por outro lado, surgiriam outros grupos aptos a se organizarem e contrariarem interesses excessivamente influentes (Olson 1998).

1.4.1.7. MODELO DE HIRSCHMAN.

Hirschman propõe um modelo de análise relativamente à dinâmica da participação individual em grupos e organizações, independentemente da natureza e objectivos subjacentes. Com base na racionalidade do comportamento e na satisfação, ou não, encontrada no seio destes grupos ou organizações, o autor pretende explicar os mecanismos de envolvimento e desprendimento da acção colectiva organizada. Preconiza que aos indivíduos pertencentes a um grupo efectivo, que perdem o interesse ou não se satisfazem com a sua participação, deparam-se três hipóteses distintas de acção: saída, ou seja, deixar o grupo efectivo e integrar o grupo de referência; voz, na qual exerce pressão no sentido de alterar a actividade do grupo para, *a posteriori*, alcançar maior satisfação; ou lealdade, mecanismo que funciona como elemento cognitivo

vinculador dos elementos à organização, impeditivo do abandono e potenciador do uso da “voz” como forma de remediar os problemas (Hirschman 1970).

CAPÍTULO 2 - PARTIDOS POLÍTICOS.

Nos sistemas políticos democráticos actuais, os partidos políticos protagonizam o principal instrumento de participação política. A diversidade de ideologias, interesses e valores presentes, reclama por expressão política. Os partidos políticos ao defenderem interesses concretos, contextualizados dentro de uma determinada ideologia, ou concepção do mundo e da vida, estão a canalizar e a atribuir-lhes essa mesma expressão política. Incumbe-lhes, pois, a transformação do pluralismo social em pluralismo político e a sua consequente colocação nas distintas instituições políticas ressaltando, assim, a preponderância da respectiva existência. Segundo Weber enquadram-se, acima de tudo, na esfera do poder e exercem influência sobre a acção comunitária, independentemente do seu conteúdo (Weber 1925).

Dotados de uma estrutura sociológica muito diversificada, deparam-se com a necessidade de procederem à agregação de interesses e à elaboração de programas políticos de governo concebidos para a totalidade da sociedade e, simultaneamente, de defenderem os interesses sociais concretos que encarnam. Nesta sequência, estabelecem prioridades e avaliam as exigências contraditórias, a fim de determinarem o ponto de equilíbrio possível mais conveniente, de acordo com os interesses gerais, com a ideologia e os valores respectivos. Tal como enuncia Easton, configuram-se como canais de transmissão das exigências da população até aos poderes públicos, mediante os quais se seleccionam as políticas públicas a desenvolver, de forma a garantir a convivência pacífica e o progresso social (Easton 1967). O protagonismo desempenhado não tem um carácter provisório apresentando, mesmo, pretensões de durabilidade.

2.1. DEFINIÇÕES.

Contrariamente aos grupos anteriores, os partidos políticos aspiram à conquista, à manutenção e ao exercício do poder. A pretensão consciente e deliberada de

obter e exercer o poder constitui a sua característica por excelência, e diferencia-os das restantes instituições sociais. Pode-se compreender os partidos políticos em função da presença de quatro critérios clássicos:

- “Um partido só existe realmente quando tem uma organização durável. Um partido exprime uma tradição política que perdura no tempo; não poderia ser apenas uma reunião momentânea por iniciativa de um homem providencial.
- Um partido só existe realmente quando dispõe de uma organização completa, desde os escalões locais até um centro federador nacional.
- Um partido supõe uma vontade deliberada de tomar e de exercer o poder. Isto permite distinguir os partidos dos simples clubes de reflexão ou dos sindicatos e dos inúmeros grupos de pressão. Estas organizações tentam influenciar o poder político, mas não trabalham para ocupar o lugar dos governantes.
- Finalmente, um partido procura o apoio popular, nomeadamente através das campanhas eleitorais. Isto permite distinguir os partidos das organizações paramilitares que, por vezes, podem tomar o poder pela força” (Chagnollaud 1999: 137).

Ou seja, e nas palavras de La Palombara e Weiner, a concepção de partido político pressupõe: a) duração razoável da organização, suplantando a esperança de vida dos dirigentes ocasionais; b) implantação local generalizada; c) pretensão de ocupar o Poder; d) procura de apoio popular, usando as eleições e outros meios disponíveis (La Palombara e Weiner 1966). Esta perspectiva funcionalista é susceptível porém, de alguns reparos, dada a formulação poder excluir alguns partidos se, efectivamente, se averiguar acerca do seu desempenho relativamente a estas condições. Parece mais aceitável entendê-las como variáveis a explicar e analisar. Embora as capacidades de mobilizar a opinião pública, de proporcionar um sentido de comunidade mais ampla e de proceder ao recrutamento político sejam aspectos associados ao comportamento dos partidos políticos, não implicam, por si só, a presença de um partido político (Dowse e Hughes 1993).

Coleman e Rosberg ao conceberem partidos políticos como associações formalmente organizadas com o intuito de adquirir e/ou manter um controlo legal, em termos isolados ou em coligação, sobre a política de um governo de um

Estado entendido como soberano (Coleman e Rosberg 1966), parecem dirimir esta lacuna. A ênfase na competência eleitoral permite um acréscimo qualitativo relativamente à concepção funcionalista, dado que coloca menos problemas, incorpora elementos designativos do entendimento actual do termo e exclui os grupos de interesses e os grupos de pressão.

Em termos sumários, designam-se os partidos políticos como “organizações sociais voluntárias, com carácter de permanência e duração razoável, que lutam pela aquisição e exercício do poder, através de meios legais e democráticos” (Fernandes 1995: 187), ou como associações de “individuos unificada(s) por la defensa de unos intereses, organizada(s) internamente mediante una estructura jerárquica, con afán de permanencia en el tiempo e cuyo objetivo sería alcanzar el poder político, ejercerlo e llevar a cabo un programa político” (Dalmases 1996: 316).

2.2. ACÇÃO COLECTIVA.

Os partidos políticos interpretam a forma de organização da acção colectiva, mais institucionalizada, nos sistemas políticos das sociedades desenvolvidas. Todo e qualquer partido político, neste cenário, configura uma organização política que age como um actor colectivo com o intuito de participar directamente nos processos decisórios decorrentes no âmbito político, através da proposta de projectos políticos gerais e da apresentação de candidatos a sufrágio (Rivera 1995).

Em primeiro lugar, a dinâmica organizativa interna dos partidos políticos constitui um dos elementos básicos para a diferenciação em relação a outras organizações. Ao perseguirem objectivos gerais e apresentarem um modelo de filiação aberta, os partidos políticos vêem dificultada a sua análise face à multiplicidade de actores, protagonistas de interesses particulares, coexistentes no seu seio e, por outro lado, face à identificação e delimitação daqueles que, mediante a acção, podem ser considerados inerentes à organização. Porém, os partidos políticos não se coadunam com uma estrutura organizativa na qual os interesses são prévios à acção política. A acção está para além quer de um carácter instrumental - satisfação de objectivos -, quer de um carácter meramente

expressivo - expressão de interesses objectivos. Em segundo lugar, apesar da complexidade da estrutura interna, devido à multiplicidade de relações interiores entre actores individuais e grupais, apresentam, usualmente, uma postura unitária própria e diferenciada das dos demais no âmbito do sistema político. Esta unidade constitui “el resultado de procesos de agregación e integración internos que procuran modelos de construcción de dicha unidad, pero también es el resultado del proceso de relaciones que se establecen a través de su funcionamiento en el sistema político y de su relación con otros agentes sociales” (Rivera 1995: 295). Em terceiro lugar, procuram aceder às formas de controlo institucional permissivas à participação directa nas decisões proferidas pelos executivos não se tratando, portanto, de conseguir influência como ocorria com os grupos anteriores. Estão para além do *mere influentials* assumindo-se como *decision-makers*. E, por fim, em quarto lugar, apresentam projectos políticos de carácter generalizado, dado que perseguem objectivos generalizados de forma a contemplarem um quantitativo razoável da população, tendo em conta a sua sensibilidade em termos eleitorais. Não obstante, os interesses ou os objectivos reais não se identificarem com as linhas programáticas do partidos, estas podem, de alguma forma, remeter para aqueles, na medida em que configuram a sua forma de exteriorização e apresentação à opinião pública e, em paralelo, constituem referência para a expressão das diferenças internas da própria organização. Por outro lado, a possibilidade de participação em actos eleitorais, como forma de atingir presença legítima e legal nos processos decisórios, ajuda a estabelecer a delimitação relativamente às restantes organizações políticas: requisito fundamental para a transformação dos movimentos sociais em partidos políticos (Rivera 1995).

Desenvolvem acção directa sobre as decisões do governo, procurando, sempre, aceder às formas de controlo institucional viabilizadoras da participação nas decisões públicas não se confundindo, no entanto, com o exercício da influência desempenhado pelos grupos de pressão e de interesses. Ou seja, “los partidos se constituyen como vías de institucionalización de la acción colectiva dentro de las sociedades, canalizándola a través de estructuras y circuitos que al mismo tiempo que generan el conflicto lo conducen dentro de unas pautas previamente fijadas”

e nesta inclinação institucionalizadora, “la acción de los partidos está orientada a obtener posiciones que permitan la participación directa en la acción de gobierno” (Rivera 1995: 296).

A apresentação de projectos políticos gerais e a participação em eleições, constituem factores subjacentes à acção colectiva, que se justificam, respectivamente, pela perseguição de objectivos gerais e pela sujeição a sufrágio constituírem, globalmente, a única forma legítima e legal, nos sistemas políticos democráticos, de alcançarem o poder político.

Apesar da diversidade de ideologias, programas políticos e apoios sociais, os partidos políticos cumprem funções similares dentro do contexto do sistema político democrático em que se inserem. Funções que se tornam elementos preponderantes para a convivência social procedente das instituições públicas.

Distintas funções lhes podem ser apontadas ou atribuídas, agregadas em tipologias diversas, mas com vista à simplificação e sintetização, consideramos a enumeração apresentada por Sartori como expressiva e indicativa do papel desempenhado por estas organizações nas sociedades democráticas.

A socialização política e a criação de opinião sempre emergiu como preponderante no sentido de facultar à população critérios para analisar as problemáticas sociais e, logo, de promover a formação e consolidação de uma dada opinião pública¹²⁸. Actualmente, esta função tem vindo a ser gradualmente desenvolvida pelos meios de comunicação social.

Ao apresentarem programas políticos específicos, que pretendem que sejam globais, amplos e inibidores do acréscimo da fragmentação social, efectuam, em simultâneo, a harmonização de interesses parciais dos distintos sectores da sociedade. A abrangência inerente suporta-se no gradual aumento da complexidade social e, naturalmente, na maior rentabilidade eleitoral de um discurso político mais genérico e menos explícito. São susceptíveis de

¹²⁸ Em termos teóricos, os partidos políticos têm em vista ajudar os eleitores a decidirem, perante as diferenciadas possibilidades de projectos e acções políticas, elucidando-os e conduzindo-os na opção pelo melhor projecto e por aqueles que se encontram em melhores condições para dirigir os destinos colectivos (Fernandes 1995), pelo que desenvolvem um papel intermediário entre o Governo, ou os poderes públicos, por um lado, e o conjunto dos cidadãos, por outro (Hauriou 1971).

apresentarem, ainda, exigências da população às autoridades públicas assumindo-se, por conseguinte, como canais de expressão política, como representantes dos seus interesses e como instrumentos passíveis de catapultar os respectivos interesses às autoridades públicas¹²⁹.

Outra função desenvolvida pelos partidos políticos e à qual atribuímos particular interesse, consiste na formação das elites políticas. Formam e seleccionam as elites do sistema político, no contexto da respectiva monopolização da actividade eleitoral, decidindo acerca dos candidatos a serem sufragados.

A articulação destas funções promove o desempenho de uma outra função: reforço e estabilidade do sistema político. Independentemente do respectivo posicionamento, têm como função consolidar o sistema político, facultando a sua estabilidade e assegurando a sua continuidade (Sartori 1980).

CAPÍTULO 3 - ELITES POLÍTICAS.

A expressão dos *outputs* e o desenvolvimento dos processos decisórios resultam da intervenção directa ou indirecta, formal ou informal, de grupos específicos existentes na sociedade envolvente, uma vez que esta não constitui um todo homogéneo mas apresenta, antes, acentuadas clivagens internas.

A complementar os anteriores agentes condicionantes dos processos decisórios emergem, de igual modo, as elites. Uma vasta literatura científica tem sido desenvolvida na descrição e análise destas entendendo-se, globalmente, que tanto ao nível do poder político, como administrativo, económico ou social¹³⁰, pode-se encontrar um conjunto de indivíduos que, em função das tarefas desempenhadas, das posições ocupadas, do prestígio desfrutado, das relações estabelecidas e dos espaços percorridos, apresentam características nitidamente

¹²⁹ Esta função de comunicação que desenvolvem entre a opinião pública e o Poder permite manter em circulação as informações entre as bases e as cúpulas, referindo Apter que uma das funções primárias destes consiste, exactamente, na estruturação da opinião pública, avaliação das suas atitudes e transmissão às autoridades públicas de forma a aproximar governantes e governados (Apter 1965).

¹³⁰ Apesar desta consideração lacta da contribuição das distintas vertentes para a constituição plena da elite e, neste caso, a nível local, algumas correntes de pensamento salientam, contudo, o primado do factor político sobre as restantes vertentes (Aron 1964).

distintas das características apresentadas pela população em geral¹³¹, e constituem, assim, a elite¹³².

A forma de distribuição do poder nas sociedades democráticas permite identificar à partida a divisão evidente entre quem governa e quem é governado e, logo, a dicotomia entre as elites e as massas. Aliás, o próprio processo democrático, na sua acepção representativa, fomenta a constituição e o desenvolvimento das elites e uma conseqüente competição entre estas pela detenção e exercício do poder político, concretizada mediante o sufrágio universal. Desta competição resulta, então, a elite governante à qual se opõe a elite não governante¹³³. Mosca encara naturalmente a existência na sociedade de uma minoria dirigente e de uma maioria dirigida (Mosca 1953).

Assim, dentro da elite entendida como “camada superior” é possível surpreender uma importante subdivisão: a “elite governamental” e a “elite não governamental”, procurando aquela exercer e manter o poder político por todos os meios (Pareto 1981). A emergência progressiva dos sistemas democráticos contribui para o afirmar do carácter elitista de todo o poder.

Na literatura científica relativa a esta temática, as elites surgem, essencialmente, como minorias dominantes nas específicas esferas da sociedade (Marques Bessa 1996). Neste contexto, os eleitos locais ao constituírem a classe política dirigente (Mosca 1955) ou a elite política governante (Pareto 1968b)), configuram-se numa “minoria identificável e mais ou menos visível (no sentido de que não é

¹³¹ Na concepção de Soares Barata, a elite e, neste caso em concreto, a elite local, constitui uma minoria composta por uma camada de população possuidora de talentos superiores à média, pelo que, necessariamente, difere da população em geral (Soares Barata 1974).

¹³² A ideia central para a concepção de elite consiste no termo superioridade. Entende-se a elite, em sentido lato, de uma dada sociedade como o conjunto de pessoas que detêm, marcadamente, qualidades de inteligência, de carácter, de perícia, de capacidades de todas as ordens (Pareto 1968b)). Assim, com base nesta concepção, e tendo em consideração as elites dirigentes, pode-se detectar dentro do todo respectivo, várias categorias: elite política, detentores do poder espiritual, chefes das forças militarizadas, gestores dos meios de produção, dirigentes das massas, e os detentores do poder administrativo (Aron 1964).

¹³³ A elite, como um todo, é susceptível de se dividir em duas grandes categorias: por um lado, a elite governamental, ou seja, aquela que directa ou indirectamente participa do poder (anteriormente categorizada) e, por outro lado, a elite não governamental, ou seja, todas as outras restantes que não participam, portanto, do poder (Moreira 1993). As designações específicas destes grupos diferem de acordo com as abordagens efectuadas embora pretendam globalmente identificar a mesma realidade.

totalmente invisível, secreta, conspirativa de loja), que desfruta do controlo do poder político, quer pelo comando dos meios impositivos das decisões, quer pela posição hegemónica nas instituições, que lhe dá o domínio da formulação da assim chamada “vontade institucional” despersonalizada e atribuível a fontes de grande relevância sem responsabilidade de maior para os indivíduos” (Marques Bessa 1996: 63). Extrai-se a percepção de um todo estruturado onde prevalece a heterogeneidade e a articulação interna e acentua-se, por conseguinte, a ideia de uma hierarquização¹³⁴, suportada na diferenciação entre governantes e governados, entendida como uma condição de sobrevivência da própria sociedade (Pareto 1981). Torna-se, assim, indispensável a presença das elites, das minorias dirigentes nas sociedades.

A dinâmica interna das elites encontra-se associada à evolução das sociedades impedindo, por conseguinte, a estagnação ou decadência destas últimas. Configura esta dinâmica o que se chama de “circulação das elites” (Pareto 1968a)), fenómeno natural e necessário, quer ao equilíbrio, quer ao desenvolvimento das sociedades. Um duplo sentido é atribuído a este conceito. Por um lado, e em sentido lato, identifica as alterações lentas mas sucessivas de “classe governante”, suportadas na assimilação de novos elementos, motivando a reprodução da sociedade mediante mecanismos de auto-regulação da vida social. Por outro lado, designa um fenómeno de substituição radical das elites, suscitado pela não integração de novos elementos e saída dos mais capazes.

Instituída a circulação¹³⁵, a elite governante evita usar a força mas, por outro lado, a elite governada desfruta de “resíduos necessários para governar” e faz “uso da força”¹³⁶ (Pareto 1968a)).

¹³⁴ A hierarquização pressupõe o acentuar da heterogeneidade social e encontra-se presente em todas as vertentes, onde a tal minoria de indivíduos, dotados de capacidades diferenciadas e entendidas como superiores às da população em geral, desenvolve uma vasta influência permitindo a emergência da concepção de elites sectoriais (Pareto 1968a)).

¹³⁵ A circulação das elites é passível de ser concretizada mediante três tipos diferenciados: “a circulação entre categorias da própria elite governante, a penetração na elite governante de indivíduos procedentes dos estratos inferiores e a constituição de novos grupos de elite” (Fernandes 1997: 261).

¹³⁶ Na teoria paretiana “os resíduos correspondem a sentimentos e instintos, que se expressam de um modo muito constante no plano social, e é de aceitar que Pareto soube estabelecer a distinção entre as forças básicas que originam actos consumatórios imediatos (o que não lhe interessa) e os impulsos que se reflectem em justificações da acção” (Marques Bessa 1993: 192).

Michels distancia-se deste entendimento ao defender que a circulação das elites processa-se maioritariamente mediante a assimilação constante de novos elementos.

Com a aceitação da incapacidade de participação activa na governação pelas massas, as elites protagonizam as grandes decisões nas democracias actuais. Porém, as teorias de elite não se identificam com as teorias democráticas, dado as primeiras confiarem o poder a uma minoria qualitativamente diferenciada das grandes massas e, as segundas, por seu lado, confiarem na capacidade da população, reconhecendo-lhe o direito e dever de intervir na gestão pública. Em relação às primeiras, problematiza-se a verificabilidade de acordo de todos os afectados pelas decisões tomadas, caso pudessem participar nas mesmas sem restrições, numa formação discursiva da vontade colectiva (Habermas 1962).

Apesar das diferenças evidentes, prevalece uma tendência para integrar os princípios da teoria elitista na teoria democrática motivando o “elitismo democrático”. Neste contexto, Bachrach entende que as elites são consideradas não apenas como forças dinamizadoras e motoras da sociedade mas, de igual modo, como a base de apoio ao sistema (Bachrach 1973).

Existem, contudo, diferentes concepções sobre a estrutura e natureza das democracias representativas com base numa forma diferenciada de analisar a distribuição do poder nas sociedades democráticas, concretizadas por um lado, na teoria da elite, por outro lado, na teoria pluralista e, por fim, na teoria marxista (Schwartzenberg 1977).

3.1. TEORIA DA ELITE.

A existência de uma única minoria detentora do poder nas suas mais distintas vertentes constitui a tese central da teoria da elite que teve como principais expoentes Wilfredo Pareto, Gaetano Mosca, Robert Michels, Max Weber, James Burnham e C. Wright Mills.

Globalmente, os teóricos de elite nuclearizam a sua atenção em três aspectos de controlo: a) coesão da elite governante; b) ausência relativa de organização e coesão na elite não governante; interrelação entre estes dois factores.

Pareto entende como inevitável que qualquer sociedade organizada seja dominada por uma elite o que remete para a inexequibilidade da pragmática do ideal democrático. Acentua a universalidade da diferenciação entre elite governante e massas, em contraposição com Mosca que, numa dimensão mais sociológica, designa a “classe política” como representante dos interesses dos grupos mais influentes no interior da sociedade¹³⁷. Michels corrobora a linha de pensamento de Pareto ao salientar a necessidade psicológica de liderança sentida pelas massas¹³⁸ e nega, igualmente, a possibilidade do sistema democrático nestas sociedades¹³⁹. Assumindo a prevalência da dinâmica político-social no contexto do desempenho da elite, Pareto defende que todo e qualquer acontecimento político, com vastos reflexos na área de envolvência, promove alterações naquela¹⁴⁰. Ou seja, concebe uma forte dinâmica social na qual a elite condiciona e, em simultâneo, é condicionada pelo desenvolvimento dos fenómenos políticos nos seus espaços de influência. Repare-se que, depende directamente dos votos da população que lhe permitem, ou não, aceder aos cargos de poder, pelo que as suas acções devem de ter um impacto, a curto prazo, de modo a serem perceptíveis à população que as avalia nos sufrágios realizados (Schumpeter 1988).

Com esta concepção de sistema democrático associado ao poder de decisão das massas pela expressão do voto, Schumpeter entende que as massas não

¹³⁷ Gramsci critica esta concepção ao entender que a “classe política” de Mosca se reduz ao sector intelectual do grupo dominante (Gramsci 1949).

¹³⁸ Hughes atribui às massas como principal característica a sucessiva mutabilidade de perspectivas e a passividade, expressão da ausência de vontade de exercer poder e antes vontade de serem dirigidas desfrutando da estabilidade proporcionada (Hughes 1959). Mosca corrobora esta perspectiva caracterizando a relação entre governantes e governados como de manipulação (Mosca 1939).

¹³⁹ É pela constatação da “lei de ferro da oligarquia” que Michels conclui acerca da impossibilidade de Democracia, constituindo esta, enquanto governo do povo, mera utopia.

¹⁴⁰ Para Pareto o processo político decompõe-se em duas vertentes: por um lado, a evolução, transformação e modificação da elite governante e, por outro lado, a relação entre governantes e governados. Na primeira faceta, assume a mutabilidade da elite governante que, no decurso do exercício da sua posição de dominante, sofre um desgaste com o evoluir do cenário socio-económico-político e, independentemente da vontade de manter o poder, depara-se, por vezes, com conjunturas em que se revela incapaz de o deter. Na segunda vertente, atribui um papel preponderante à população, dado constituir o quadro da luta política entre as elites em confronto, que procuram aí os apoios necessários para ascensão ou manutenção do poder (Pareto 1978).

governam em nenhum sentido, mas tão só, têm a oportunidade de aceitar ou refutar as potenciais elites governantes.

Refuta as ideias de bem comum e vontade geral patentes na concepção de Democracia do séc. XVIII, dado implicarem consensos resultantes de argumentos racionais, não solucionarem questões particulares e face à dificuldade de articular a vontade geral com as vontades individuais. Perante estas ilações, entende o método democrático como sistema institucional apto a obter decisões políticas no qual os cidadãos detêm o poder de decisão expresso na competição pelo voto (Schumpeter 1988).

A manutenção da elite no poder processa-se, segundo Mosca, mediante o desenvolvimento de uma fórmula política específica utilizada em seu benefício¹⁴¹ e, naturalmente, com configurações diferenciadas entre cada elite dominante, que ao serem refutadas periodicamente permitem a emergência da nova elite. Designa esta última de “classe” política entendendo-a como especificidade da “classe dirigente”, conceito aquele estreitamente ligado ao Estado como fenómeno de poder ou de governo efectivo. Nesta sequência, entende Michels que as relações internas da elite se suportam no interesse comum, mesmo que este possa por vezes reduzir-se à resistência à elite não governante (Michels 1959).

O problema da liderança estrutura primordialmente o pensamento político de Weber. Na linha de pensamento de Pareto, Mosca e Michels, entende que o crescente protagonismo das massas na política traduzido no sufrágio universal, não altera a realidade do domínio da minoria, mas apenas os métodos mediante os quais se processa a sua selecção e as qualidades requeridas para o exercício efectivo do poder (Weber 1925). Contudo, entende que o fenómeno mais relevante para a análise da mudança política das sociedades expressa-se na crescente burocratização do aparelho de estado e na gradual oligarquização das organizações políticas. Coloca, neste sentido, uma das questões essenciais da política moderna: controlar a burocracia que, na sua perspectiva, apenas é possível mediante um parlamento forte, necessário não apenas para recrutar os

¹⁴¹ A fórmula política concretiza as representações de carácter cultural e ideológico que permitem a sua legitimação e, simultaneamente, a coesão dos respectivos membros (Mosca 1955).

líderes políticos, como também porque constitui o cenário no qual os líderes dispõem dos meios básicos à respectiva formação, atendendo ao debate político e à atitude negociadora específica da actividade parlamentar. Assim, a defesa da Democracia suporta-se na ideia de que as instituições democráticas configuram os melhores meios para a consecução da selecção dos líderes eficazes, aptos a controlar a Administração.

Emerge uma outra linha de pensamento no âmbito da sociologia política norte americana na qual se atribui a tomada de decisões nevrálgicas a uma elite restrita. Evidencia-se o pensamento de Wright Mills que fala de “elite do poder”, entendida como o conjunto de indivíduos seleccionados e dotados de prestígio em ascensão cumulativa, elementos do círculo íntimo das “classes sociais superiores”, que lhes permite estar para além do ambiente comum e tomar decisões com amplos efeitos sobre o meio e a população em geral, e com consciência de classe bastante desenvolvida, fruto da própria elite que motiva o surgimento de uma outra elite, em cenário de Democracia.

Por conseguinte, a elite não é una. Observa-se uma heterogeneidade patente concretizada na presença, em simultâneo, da elite governante e da elite não governante. Neste contexto, constata-se que, enquanto um dado grupo está no poder, um outro grupo dotado de filosofias, ideologias, interesses e políticas distintas emerge como alternativa¹⁴², pelo que a ameaça à elite governante reside na existência desta elite alternativa, ou elite não governante, que se fortalece na sociedade e ambiciona, igualmente, a posição de exercício do poder, adquirindo somente capacidade política, aquando da debilitação da elite governante.

Definindo os elementos constituintes da elite governante como indivíduos que se dedicam essencialmente a actividades relacionadas com o exercício do poder, desempenhando, para tal, funções e papéis no âmbito das instituições vocacionadas para o efeito, apresenta dois tipos diferenciados: o político

¹⁴² O facto de ambas as elites ambicionarem conquistar o poder motiva que disputem, entre si, os apoios de que necessitam no meio em causa e procurem adeptos às suas propostas de acção. Assim, enquanto a elite dominante se esforça por transmitir a ideia de que congrega os interesses e as pretensões dos governados, a elite alternativa intenta cativar a população procurando suscitar o seu descontentamento e respectiva organização para derrubar os dirigentes do momento (Marques Bessa 1993).

profissional, partidário ou burocrático e o político não profissional. Enquanto o político profissional faz carreira no partido e na Administração, o político partidário procura e luta pelo poder nos quadros da instituição onde se insere e o político burocrático sobressai nas tarefas específicas da Administração. Contudo, todos “foram tradicionalmente o miolo do profissionalismo político, uma condição que implicava uma importante conexão com o mundo do poder, as suas instituições e as suas formas mentais” (Marques Bessa 1993: 291). Por seu lado, o político não profissional, proveniente das mais diversas actividades e ligado a interesses desenvolvidos fora da área do poder político, pode desempenhar qualquer tarefa em que se especialize, prescindindo da carreira política e superando os vários degraus da carreira burocrática.

Utiliza a expressão “elite do poder” para designar o que Pareto define como “elite governante” entendendo-a dotada de constantes mutações internas sem qualquer rigidez de posições e de hierarquias. Como se entende então a coesão da elite? Mills acredita que o ponto nuclear reside no interesse patente na elite em manter o *status quo*, ou seja, manter a sociedade de forma à continuidade do usufruto dos benefícios pelos respectivos membros desta.

Contrariamente a Mosca, Mills associa a configuração da resposta à questão do poder da elite a cada época e estrutura social.

Igualmente a promover um novo impulso teórico ao elitismo encontra-se Burnham para quem a característica fundamental da Democracia reside no direito da expressão política a minorias. A sociedade, tal como a entende, encontra-se fragmentada em classes com nítida competição pelo poder, sendo, conseqüentemente, utópica uma realidade igualitária e com liberdade absolutas. Esta “sociedade directorial” encontra-se invadida pela evolução económica e social, pelo que Burnham defende que a classe política dirigente será essencialmente gestora (Burnham 1972).

3.2. TEORIA PLURALISTA.

A teoria pluralista não configurando uma alternativa à teoria da elite, vem proceder a um desenvolvimento da mesma adoptando, porém, uma nova perspectiva.

Convergentes no papel central que as elites assumem em todos os aspectos da vida social, diferem na estrutura competitiva destas¹⁴³. Enquanto a teoria de elite se suporta numa elite unificada que responde às exigências das massas, a teoria pluralista defende que a capacidade de resposta constitui uma condição estrutural da coexistência de distintas elites em competição (Dowse e Hughes 1993), que representam interesses diferenciados, naturalmente, também em competição.

Excluindo a possibilidade de um único centro de gravidade na tomada de decisões, Dahl defende a existência de múltiplos centros de poder, sem que nenhum seja completamente soberano (Dahl 1961). Neste contexto, e de acordo com esta teoria, os governos reflectem pragmaticamente as exigências da sociedade civil procedentes de processos de intercâmbio dotados de oportunidade, intensidade e duração diferenciadas de onde resultam as decisões das instituições políticas.

Dahl, expoente do pluralismo, refuta a sociedade atomizada e massificada da teoria elitista e surpreende, antes, a diversidade e o dinamismo sociais nas sociedades democráticas. Relativiza a concepção de soberania da maioria ao entender a política como resultante de sucessivas negociações e compromissos efectuados entre as distintas elites em competição, pelo que, conseqüentemente, entende a Democracia como produto de múltiplas minorias em estado de competição. Habermas, por seu lado, defende que a Democracia deve permitir o estabelecimento de compromissos entre as elites dominantes (Habermas 1978).

As democracias contemporâneas, porém, tendem a perder a respectiva centralidade política e a efectuarem-se sob a forma poliárquica, resultante da negociação de questões públicas nevrálgicas pelos grupos, no contexto de uma vida social e económica complexa.

Nesta linha de pensamento encontram-se Galbraith e Reisman. Mas, enquanto Galbraith atribui particular relevância ao poder de “contra-partida” ou “poder

¹⁴³ As principais diferenças entre a teoria elitista e a teoria pluralista residem nas seguintes condições patentes naquela perspectiva: a) recursos cumulativos e potencialmente transitáveis entre instituições; b) a elite partilha maioritariamente das preferências políticas; c) estas preferências políticas condicionam posturas políticas e económicas, usualmente aceites pela população e; d) a elite detém poderes consideráveis para condicionar o acesso a posições de elite (Dowse e Hughes 1993).

compensador” ao evidenciar a reacção da contraposição na dialéctica do poder, o que implica responder com um contra-poder à avaliação negativa do exercício de poder (Galbraith 1966), Reisman, por seu lado, atribui as decisões políticas à relação de forças existente entre os distintos grupos de pressão (Riesman 1956).

Kornhauser entende o sistema pluralista como apto a proteger a sociedade, simultaneamente, das massas e das elites, atendendo à necessidade de consenso entre as elites na Democracia devido à incapacidade de depositar confiança soberana na população (Kornhauser 1969).

Sartori perspectiva as minorias dirigentes como parte integrante e essencial da Democracia e atribui particular interesse às relações existentes entre organizações distintas e rivais que, num cenário de competição, conquistam o poder. Neste contexto define a Democracia como uma “poliarquia electiva” e, conseqüentemente, refuta qualquer desconfiança em relação às elites, dado estas serem eleitas e, logo, democráticas, e desenvolverem um papel importante no controlo das massas.

O entendimento das sociedades modernas constrangidas por uma “categoria” dirigente é refutado por Raymond Aron que defende a verificabilidade da pluralidade de “categorias” dirigentes a competirem entre si. Adota a concepção de classe política para identificar todos aqueles que assumem funções de governo, distinguindo-a das elites, conceito que perspectiva mais global ao abarcar todos aqueles que ocupam posições privilegiadas com base em rendimentos e prestígio, e da classe dirigente, entendida como integrando todos aqueles que exercem influência suportada na autoridade moral ou poderio económico. Assim sendo, o conjunto das elites, isto é, das “categorias dirigentes” traduz-se numa classe dirigente quando aquelas tomam consciência da sua solidariedade. As relações internas que se estabelecem entre estas categorias desenham a estrutura da classe dirigente.

A teoria pluralista não está contudo, isenta de críticas.

Ao subestimar do acesso de determinados grupos ao processo político patente na teoria pluralista, Olson argumenta serem os grupos mais pequenos os mais aptos a exercerem influência, atendendo a se encontrarem melhor organizados e

possibilitarem maiores incentivos à cooperação dos respectivos membros. (Olson 1998). Bachrach e Baratz, por seu lado, refutam a circunscrição do poder às temáticas do conhecimento público e, por conseguinte, alargam esta concepção à própria capacidade de interditar a inclusão de um dado assunto no *agenda setting*. Por outro lado, é igualmente susceptível de crítica, o descurar da influência que as grandes corporações económicas exercem sobre o Estado e da natureza dos resultados da Democracia.

3.3. TEORIA MARXISTA.

Quer a teoria elitista, quer a teoria pluralista, são objecto de crítica por parte dos pensadores marxistas. Enquanto a primeira é refutada por não suportar o poder sobre a posse dos meios de produção, a segunda é rejeitada por constituir uma remodelação da primeira surgindo como uma utopia da ordem política autónoma.

Numa vertente favorável a teorizações neELITISTAS encontram-se Aaronovitch, Domhoff ou Miliband. Enquanto Domhoff define a elite do poder como executiva dos interesses da classe social superior, Miliband salienta que o Estado não constitui um agente neutro mas um instrumento para o domínio de classe¹⁴⁴ onde prevalecem os laços interpessoais internos. Aceita a pluralidade das elites integradas na classe dominante, recusando, porém, a igualdade dos interesses em conflito patente na teoria pluralista.

Esta perspectiva foi rebatida por Poulantzas que descara a relevância da participação directa da classe dominante no aparelho de Estado, dado os respectivos interesses serem expressos pela classe dirigente, pelo que a organização e o funcionamento das instituições políticas encontram-se determinados pelo papel que as estruturas capitalistas da sociedade fazem desempenhar o Estado, com o objectivo de manter e reproduzir a hegemonia das classes dominantes. Entende, desta forma, o Estado e a classe social como

¹⁴⁴ Miliband estrutura esta ideia nos seguintes pressupostos: a) existência de uma continuidade na origem social entre a burguesia e os membros das elites do Estado; b) a burguesia é capaz de exercer o poder como um grupo de pressão através de contactos pessoais e de interesses e através das associações empresariais e; c) a dependência estrutural dos governos no processo de acumulação capitalista (Miliband 1972).

estruturas objectivas sem possibilidade de se reduzirem às características pessoais dos respectivos membros.

Poulantzas contrapõe quer a teoria elitista, quer a teoria pluralista. Acusa a teoria elitista de fomentar a ideia de dominação política quando a classe politicamente dirigente corresponde, em termos lineares, à classe economicamente dominante, e Mills de não atribuir relevo ao factor económico, nem ao conflito de classes. Entende que a expressão “classe dominante” articula um termo económico com um termo político, respectivamente, mas recusa a ideia da influência unidireccional dos grandes dirigentes económicos nas grandes questões públicas, perspectivando a definição e produto das decisões mais prementes como resultado da convergência de influências desenvolvidas no contexto de relações complexas entre três domínios: económico, político e militar. Quanto à teoria pluralista, acusa-a de procurar camuflar a luta de classes, bem como a verdadeira natureza do poder do Estado que defende residir repartido entre distintos grupos.

CAPÍTULO 4 – PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS MUNÍCIPES.

Quando se fala em participação política associamos, quase imediatamente, à capacidade e possibilidade dos grupos tomarem parte ou contribuírem para a evolução das questões políticas, das acções públicas.

Parte significativa da literatura no âmbito da Ciência Política e da Sociologia Política incide, total ou parcialmente, na análise da participação política desenvolvida por grupos mais ou menos organizados¹⁴⁵. Contudo, o fenómeno da participação política não se restringe, em exclusivo, à acção colectiva organizada. Também os indivíduos protagonizam, isoladamente, atitudes e comportamentos susceptíveis de serem assim designados¹⁴⁶. Este fenómeno em termos da acção

¹⁴⁵ Segundo a literatura relativa, a participação política constitui, na maior parte dos casos, uma acção de carácter colectivo, na medida em que, se procura atingir um dado objectivo conjuntamente com outros indivíduos, com os quais se partilham alguns interesses ou uma determinada perspectiva das questões políticas (Blanco 1995).

¹⁴⁶ Em Democracia a participação política dos cidadãos encontra-se suportada essencialmente, em três direitos básicos ou fundamentais: a liberdade de expressão, a liberdade de associação e o direito à informação, enquadrados nos princípios legais ou garantias constitucionais definidores da esfera de acção do Estado Moderno, respeitantes aos cidadãos.

individual (dos munícipes no caso desta dissertação), exclui toda e qualquer actividade desenvolvida em termos profissionais. Com McClosky entende-se participação política como a actividade desenvolvida voluntariamente através da qual o cidadão intervém na selecção dos governantes e, directa ou indirectamente, na formação da política governamental (McClosky 1968).

Existem várias modalidades de participação política diferenciadas entre si pelos níveis de envolvimento dos indivíduos nas acções públicas. Cada modalidade apresenta características específicas directamente relacionadas com a frequência do seu exercício e o teor da sua expressão. A frequência estabelece uma relação inversa com o esforço desenvolvido, ou seja, as modalidades que pressupõem a realização de esforços mais intensos e persistentes apresentam frequências de ocorrência mais baixas. A diferenciação suportada nas especificidades enunciadas permite ordenar as modalidades em função do envolvimento e esforço subjacentes. Preconiza-se a existência de uma determinada lógica interna, uma progressão natural da participação nas actividades políticas (Milbrath 1982) e que é provável que os cidadãos que participem num determinado nível o façam, igualmente, nos níveis entendidos como exigindo esforços mais diminutos. Assim, por ordem crescente temos: a participação eleitoral, o contacto com os dirigentes políticos e as manifestações.

A preponderância da concepção formal e procedimental da vida social e política motiva o entendimento da participação política, usualmente, cingindo-se à prática restrita da participação eleitoral. Possivelmente se o cidadão comum fosse questionado acerca da respectiva participação frequente na vida política, a sua resposta seria afirmativa ou negativa dependentemente de ter votado, ou não, nos distintos actos eleitorais decorridos até então.

Votar constitui, sem dúvida, uma forma de participação legítima e extremamente importante, traduzindo-se num dever cívico mas não esgota, porém, a concepção e as possibilidades de participação política. Esta configura-se, ainda, em outras modalidades realizadas na esfera política que podem assumir contornos muito distintos, veiculadas por canais institucionais ou, então, efectuadas na área limítrofe da própria esfera política. De qualquer forma, pressupõe sempre a

efectivação de uma acção a qual determinará, obviamente, consequências, independentemente do teor respectivo.

O contacto directo com os dirigentes políticos responsáveis pela decisão e consequente execução das políticas públicas que se pretendem influenciar, constitui, sem dúvida, uma outra possibilidade de participação política. Pressupõe um comportamento mais activo, mais interessado no decurso da vida política do que o caracterizador do exercício do voto, pelo que se presume que as temáticas interferem mais directamente com os interesses dos mesmos participantes. No limite do fenómeno em causa, emergem as manifestações cujos índices de envolvimento são ainda mais elevados, pelo que compreendemos que a frequência respectiva seja francamente bem mais baixa do que em qualquer outra modalidade apresentada. Neste contexto, a participação em manifestações ocorre aquando da possibilidade de se verificarem fortes e nefastas repercussões de uma dada política pública sobre os indivíduos participantes.

A fim de promover um enquadramento conceptual mais vasto procedemos de seguida à análise de algumas abordagens científicas desenvolvidas sobre o fenómeno em consideração.

4.1. PERSPECTIVAS TEÓRICAS DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA.

Distintas perspectivas teóricas dedicam-se a este tema procurando identificar as relações e o enquadramento possível no contexto das democracias contemporâneas, bem como a complexa rede de factores, interesses e motivações subjacentes ao fenómeno participativo. As perspectivas de análise diferem em função do tipo de actividades concretas estudadas e nos factores considerados determinantes em cada caso, ou seja, na definição das diversas dimensões da participação política. As diferenças patentes, para além de revelarem a existência de estratégias diferenciadas, em termos de análise, evidenciam, igualmente, a evolução do conceito de participação política associada às mudanças da própria acção política dos cidadãos desenvolvida no caminho percorrido pela Democracia. No final da década de 50 e princípios da década de 60, a participação é, essencialmente, abordada numa perspectiva unidimensional. Esta concepção

entende a participação política como uma escala ordenada e hierarquizada de acções em que, dependentemente do tipo de acções realizadas, os indivíduos são incorporados num determinado nível da escala participativa. Desta forma, é possível identificar três grandes categorias de cidadãos ao nível da participação política: a) os apáticos que não se preocupam com o contexto político envolvente; b) os espectadores que reduzem a participação respectiva quase em exclusivo ao voto; c) e, por fim, os gladiadores que desenvolvem um vasto campo de acções políticas configurando, contudo, um quantitativo muito diminuto (Milbrath 1982).

A perspectiva unidimensional insiste na existência de algo similar a uma estrutura latente no modelo de participação política, ou seja, uma determinada ordem interna entre as actividades que constituem parte do comportamento político dos cidadãos (Lane 1959). Neste sentido, dependentemente do nível de dificuldade ou esforço implícito associado a uma dada actividade assim será o posicionamento relativo nesta hierarquia. Na escala de actividade política, o voto ocupa o nível inferior da hierarquia por ser uma actividade que não implica o desenvolvimento prévio de qualquer outra e, logo, o esforço ou a dificuldade implícita resulta francamente diminuta.

Emergem críticas basicamente acusatórias da excessiva simplicidade apresentada em relação a um fenómeno tão complexo como o da participação política, que fomentam o desenvolvimento analítico numa perspectiva multidimensional.

No âmbito desta perspectiva, a participação política é entendida como todas aquelas actividades legais realizadas por cidadãos particulares, não envolvidos profissionalmente na vida política destinadas, mais ou menos directamente, a influenciar nas decisões proferidas e nas acções concretas a desenvolver (Verba, Nie e Kim 1978). Ou seja, a participação política constitui o mecanismo que permite canalizar a influência que os indivíduos podem exercer no sistema político e nos dirigentes respectivos. Incorpora tanto o comportamento eleitoral como o comportamento não eleitoral (Verba, Nie e Kim 1978).

A ideia da multidimensionalidade da participação política resulta da observação da existência de distintos factores condicionantes ao nível das diversas

categorias, em que se podem enquadrar os diferentes modos da actividade política, pelo que cada conjunto de actividades implica uma relação distinta entre o indivíduo e os órgãos políticos dirigentes e, por conseguinte, encontra-se determinado por uma combinação de diferentes dimensões. Pode-se identificar cinco dimensões: a) o tipo de influência exercida pela actividade; b) o alcance dos resultados; c) o nível de conflito que implica a actividade; d) o grau de esforço ou iniciativa requerida por esta; e) a medida em que o desenvolvimento da actividade favorece ou impede a cooperação para o desenvolvimento desta (Verba, Nie e Kim 1978).

Com base nas dimensões explicitadas, Verba, Nie e Kim definem quatro modos de participação política, ou seja, conjuntos de actividades com lógicas e estruturas subjacentes diferenciadas: a) o voto: constitui o modo de participação mais frequente, desenvolvendo pressão sobre os dirigentes políticos, mas apresenta uma informação muito diminuta e resulta de um esforço mínimo; b) as actividades de campanha eleitoral: pressupõe um aumento do grau de influência do cidadão no resultado das eleições, em simultâneo, ao acréscimo da informação e envolve um maior esforço por parte dos participantes; c) as actividades comunitárias: situam-se nitidamente fora do âmbito eleitoral e pressupõem dois tipos distintos, por um lado, os contactos individuais dos cidadãos com os dirigentes motivados por questões particulares e, por outro lado, as actividades cooperativas que pressupõem conjuntos de indivíduos para tentarem resolver problemas concretos; d) os contactos particulares com políticos: situam-se fora do âmbito eleitoral, concretizando-se no contacto do cidadão com os dirigentes políticos com vista à resolução de questões particulares (Verba, Nie e Kim 1978).

Verificamos um amplo consenso no meio científico acerca da existência de uma multiplicidade de factores a determinar a decisão de desenvolver, ou não, um destes tipos de participação política e, conseqüentemente, de uma grande diversidade de actividades susceptíveis de assumirem esta forma. Emerge uma terceira perspectiva analítica: estudo do repertório múltiplo das acções políticas.

No âmbito desta nova perspectiva, o estudo da participação política pressupõe a consideração da multiplicidade de acções desenvolvidas pelos cidadãos através

das quais transmitem as suas exigências, interesses e procuram influenciar as acções públicas, independentemente da forma que assumem (Barnes e Kaase 1979). Fundamenta-se, igualmente, numa relação de dependência entre as acções desenvolvidas pelos indivíduos e as variações registadas no contexto socio-político, pelo que o fenómeno da acção política surge como um processo dinâmico inscrito no contexto de transformação e mudança social.

CAPÍTULO 5 - RELAÇÃO DA AUTARQUIA LOCAL COM A ADMINISTRAÇÃO CENTRAL.

A análise dos processos decisórios ultrapassa a consideração, em exclusivo, da participação e do papel desenvolvido por cada órgão autárquico e, por inerência, por cada partido político. Os processos pressupõem, com frequência, a intervenção de outras entidades, quer de âmbito regional, quer de âmbito nacional. Estabelecem-se, relações entre os diferentes níveis de Administração Pública, regulamentadas e especificadas para os contextos distintos e, por sistema, dotadas de uma hierarquia vinculativa: nacional, regional e local.

Processa-se, conseqüentemente, uma complexa relação entre a Administração Central, delegações regionais respectivas e a Administração Local. Nos últimos anos, as iniciativas legislativas têm sucessivamente diminuído o peso da Administração Central e dos procedimentos burocráticos sobre a Administração Local mas, contudo, as Autarquias Locais parecem continuar a sentir, no quotidiano, alguns entraves processuais no funcionamento administrativo.

A falta de autonomia e de independência total das Autarquias Locais favorece o imiscuir de outros organismos da Administração Pública, usualmente designada de Administração Central, no decurso das acções públicas a praticar. Não são procedimentos alheios à realidade política ou económico-social mas, antes, inerentes ao próprio funcionamento e articulação das políticas públicas.

Globalmente, as questões financeiras parecem prevalecer sobre as de índole política, administrativa e burocrática (Mozzicafreddo 1991). O limite à autonomia financeira dos Municípios parece, assim, constituir o seu principal dilema, mais do que a legislação ou a centralização burocrática. A dependência

ocorre tanto em relação à Administração Central, como às correspondentes delegações regionais. Refira-se que “as capacidades económicas dos Municípios, com base nas possibilidades de obtenção de receitas próprias e nas transferências de verbas da Administração Central, são os mecanismos orientadores das políticas de financiamento dos Municípios na satisfação das necessidades das populações, nomeadamente na área do Saneamento Básico, da Urbanização, da Viação Rural, da Habitação e outras – políticas que são actividades tradicionais da intervenção das autarquias” (Mozzicafreddo 1991: 83).

Nesta linha de pensamento, a dependência da Autarquia Local, no que respeita ao desenvolvimento das políticas públicas, é tanto maior quanto menor for a disponibilidade dos recursos financeiros utilizáveis para a satisfação das necessidades das populações locais e para o cumprimento dos projectos estabelecidos. Por conseguinte, o grau de dependência das receitas da Administração Central encontra-se directamente associado ao nível de desenvolvimento presente em cada Município. Usualmente, as Autarquias dotadas de menores fontes de receitas próprias, dependem fortemente da concessão de subsídios estatais, comunitários para a consecução de obras de grande envergadura. O recurso a contratos-programa constitui uma prática legal e sistemática neste contexto, pelo que as Autarquias continuam a sentir sérias dificuldades de autonomia financeira e a enfrentar dificuldades na reorganização dos espaços locais e na dinamização das acções de desenvolvimento.

Todas estas considerações tornam-se extremamente pertinentes se atendermos ao facto de que estas limitações condicionam, conseqüentemente, a evolução dos processos decisórios e, frequentemente, o teor e sentido respectivos.

CAPÍTULO 6 - *AGENDA SETTING*.

O desenvolvimento dos processos decisórios é condicionado pelo *agenda setting*, ou seja, mediante a integração ou não de um problema em concreto e pela ordem estabelecida entre as distintas acções públicas a desenvolver. A agenda política sofre alterações ao longo dos mandatos autárquicos, atendendo ao surgimento de novos problemas, de novas necessidades, eventualmente entendidas como

potencialmente mais relevantes, apesar de no início de cada mandato autárquico, encontrarem-se expressas as iniciativas a desenvolver, com as prioridades relativas entre si, resultantes do programa de candidatura. Porém, a instabilidade da conjuntura, dos problemas existentes, dos projectos definidos e a alteração das perspectivas de intervenção pública, veicula a mutabilidade constante na ordem das prioridades estabelecidas.

A informação assume, neste contexto, uma relevância determinante. A capacidade de decidir em consonância com os objectivos propostos carece de informação sobre os recursos a afectar (Marques 1996). A informação é, de facto, vital para os decisores¹⁴⁷. A argumentação para uma determinada opção concreta, como forma de resolução, suporta-se na qualidade da informação disponível (Chevallier 1986). Contudo, o acesso respectivo não é facilitado, nem sequer automático. Os mecanismos de colocação da informação no topo não conseguem suprimir as práticas de retenção, de deformação e de manipulação desenvolvidas na base, responsável pela sua recolha e divulgação que, previamente, pondera as consequências directas, positivas e negativas, para a posição relativa na organização. A manipulação consciente da informação confere aos detentores da mesma, capacidade de influenciar as estratégias organizacionais e, ainda, um certo poder sobre a organização, dado que, conforme a sua transmissão, ou não, total ou parcial, com maior ou menor exactidão, o sentido da acção da organização pode ser alterado. É uma estratégia exercida subtilmente, mediante um jogo de absorção da incerteza, descrito por March e Simon, que implica que o superior hierárquico se veja limitado no seu conhecimento e suporte as decisões nos efeitos deduzidos pelos subordinados. Quanto maior for o circuito de transmissão da informação, maiores serão os riscos de deformação e de absorção de incertezas sucessivas (March e Simon 1961).

O sucesso das intervenções, das propostas de acção e das planificações diversas dependem, acima de tudo, do alcance da informação disponível e explorável.

¹⁴⁷ A informação recolhida e seleccionada de acordo com as premências relativas ao problema a dirimir “contribui para definir estratégias e diminuir a incerteza dos agentes decisores quanto ao impacto das políticas a aplicar” (Rego e Zorrinho 1991: 103).

Assim, faz sentido que se procure que esta seja cada vez mais ampla. Por um lado, o seu campo é alargado, sem cessar, particularmente pela integração de factores sociais, anteriormente esquecidos, e, por outro lado, os processos de recolha e tratamento dos dados são, sucessivamente, aperfeiçoados a favor da exploração sistemática dos recursos oferecidos pelas inovações tecnológicas¹⁴⁸.

A teoria do processamento da informação constitui, durante cerca de duas décadas, um contributo pertinente para a compreensão da integração dos problemas no *agenda setting* e das tomadas de decisão. As primeiras tentativas de conceptualizar a resolução das problemáticas colocadas suportam-se na consideração da procura e avaliação da informação relevante para o problema e da opção efectuada com base nesta. Dentro das diversas orientações desenvolvidas, as que incidem nos aspectos descritivos da decisão, obtêm maior repercussão no meio científico. Estas, ao procurarem estabelecer os principais aspectos e dimensões do verdadeiro comportamento dos indivíduos nas suas decisões, segmentam-se em três abordagens ao tema: a) a que procura representar as estratégias de processamento da informação por modelos matemáticos com o intuito de antecipar os resultados de cada uma das opções (Slovic, Fischhoff e Lichtenstein e Tversky); b) a que intenta expor e reproduzir, o mais adequadamente possível, as sequências do processo de decisão (Newell, Shaw e Simon); c) e, por fim, a que se preocupa em analisar os distintos estilos na tomada de decisões (Schroder, Driver e Streufert) (Peiró 1990).

Simultaneamente a estes desenvolvimentos, com Miller, Tushman e Nadler emerge uma concepção da organização como sistema complexo de processamento de informação, no qual, usualmente, se contempla a obtenção dos dados, sua transformação em informação e a comunicação e difusão da mesma pela organização (Peiró 1990).

Recorrendo à literatura especializada, constatamos a existência de duas abordagens distintas ao estudo do processamento da informação nas

¹⁴⁸ As novas tecnologias aplicadas à recolha e ao processamento e armazenamento de informação, respondem às necessidades dos decisores de acesso rápido e tratamento de maiores quantitativos de dados interdependentes entre si (Rego e Zorrinho 1991).

organizações: uma que se nucleariza na sua consideração intra-organizacional e, particularmente, nas suas inter-relações com a estrutura organizacional e seu desenho (Galbraith 1973); e outra que enfatiza a sua ambiguidade e a função central da organização como inibidora dessa ambiguidade para os seus membros (Weick 1979a)). Daft e Lengel designam-nas, respectivamente, de horizontal e vertical, realçando a sua existência como resposta a duas necessidades prementes da organização: coordenação e necessidade de interpretar eventos externos e internos.

Galbraith entende que as organizações precisam de muita informação disponível, a fim de evitar elevados níveis de ambiguidade, dependendo esta de múltiplos aspectos, tais como a diversidade de serviços, a variabilidade das funções, da tecnologia e a interdependência entre as unidades. Aquando da presença destes constrangimentos, acresce a necessidade de informação e, em paralelo, de um sistema de processamento mais complexo e com meios de transmissão mais adequados (Galbraith 1973). A corroborar este entendimento, Weick parte da premissa da ambiguidade dos ambientes envolventes das organizações e preconiza, conseqüentemente, a redução dessa mesma ambiguidade como uma das funções essenciais da informação. Para além de procurar e integrar a informação do seu meio, a organização tem de oferecer interpretações válidas para viabilizar a acção (Weick 1979b)).

Feldman e March chamam a atenção para algumas observações pertinentes para o processo decisório relativas à recolha e utilização da informação nas organizações. Consideram que a maioria da informação recolhida e detida, quer pelos indivíduos, quer pelas organizações, tem pouca relevância para as decisões. A sua aquisição e interpretação ocorre, essencialmente, após o procedimento da decisão, no seu carácter mais genérico, pelo que a sua utilização enquadra-se na necessidade de justificar a opção tomada. Por outro lado, entendem que a maior parte da informação requerida por outros sectores da organização não é considerada no processo decisório para que foi solicitada mas que, independentemente da quantidade disponível na altura da ponderação para a decisão, procura-se sempre mais informação (Feldman e March 1981).

Paralelamente, esforçam-se por explicitar as suas funções como contributo ao processo decisório.

Em primeiro lugar, interpretam o excesso de informação como resposta ao sistema de incentivos amplamente difundido na cultura actual, segundo o qual se exige mais informação do que a necessária, para se suportar o processo de decisão. A lógica consiste numa atitude de defesa, uma vez que é preferível não utilizar toda a informação disponível do que não dispor da necessária. Em segundo lugar, compreendem a recolha contínua da informação como forma de vigiar e controlar, em certa medida, o meio envolvente, a fim de se tomar consciência das eventuais mutações no mesmo, pelo que muitas vezes não preconiza o suporte a qualquer decisão. Em terceiro lugar, mencionam a sua função estratégica. A informação representa, ou é susceptível de representar, poder para quem a detém, no sentido de influenciar ou persuadir outros para o exercício de determinadas funções, com o eventual recurso à própria distorção. Em quarto lugar, configuram uma função simbólica. Contextualizada num sistema de valores enfatizador da racionalidade das decisões, a recolha da informação, para além de constituir uma base para a acção, conota-se com competência e eficácia. O simbolismo inerente é tanto mais pertinente quanto maior for a dificuldade de avaliação da eficácia e dos resultados. Em quinto lugar, pressupõe desempenho e acções adequadas aos objectivos. Genericamente, as decisões eficazes estão associadas a consideráveis actividades de aquisição de informação, independentemente da sua consideração ou não, pelo que o seu uso configura um certo sinal de eficácia nas decisões (Peiró 1990). O uso simbólico da informação enquadra-se particularmente nas situações de ambiguidade dos critérios de decisão.

É possível identificarmos cinco modelos explicativos da inclusão dos problemas existentes no *agenda setting* que, por vezes, chocam entre si: modelo da mobilização, modelo da oferta pública, modelo da mediatização, modelo da antecipação e modelo do corporativismo silencioso.

O modelo da mobilização apresenta-se como o mais visível sendo, igualmente, o mais clássico e pressupõe a gradual articulação, no espaço e no tempo, de dois

períodos indissociáveis: o desenvolvimento de acções simbólicas conducentes à deslegitimação do comportamento das autoridades públicas relativo a um dado problema, articulado com a partidarização do mesmo por grupos, mais ou menos organizados, que interpelam os responsáveis políticos. Por seu lado, o modelo da oferta pública concretiza o agendamento das apostas fomentadas pelos partidos políticos, nomeadamente, em momentos pré-eleitorais em que (re)colocam temáticas em discussão, passíveis de (re)orientar a intervenção pública. Neste contexto, Braud salienta o papel dos pequenos partidos políticos que, face à exclusão de certas temáticas pelas grandes formações partidárias, centralizam nestas a sua atenção (Braud 1997).

Por fim, enquanto o modelo da mediatização chama a atenção para a preponderância, cada vez mais estratégica, do papel desempenhado pelos *media* no surgimento e/ou desenvolvimento das políticas públicas, o modelo da antecipação recupera a capacidade de iniciativa das autoridades políticas aptas a identificarem os desequilíbrios mais prementes da sua acção, antecipando uma intervenção passível de bloquear potenciais fontes de perturbações, o modelo do corporativismo silencioso reporta-se a fortes reivindicações sectoriais exercidas sobre as autoridades competentes.

A Autarquia Local inserida num meio envolvente concreto sofre, por conseguinte, influências de diversas vertentes e detém recursos humanos, económico-financeiros e materiais limitados, resultando a hierarquização das acções a desenvolver, de igual modo, da articulação destes dois aspectos. Uma dada acção pública pode ser protelada no tempo devido a pressões desenvolvidas por associações e/ou grupos diversos, aos quais estas são inconvenientes ou não adequadas momentaneamente, ou devido à inexistência provisória dos recursos necessários e adequados para tal.

As fontes de rendimento são restritas e os rendimentos consequentes são igualmente limitados, pelo que a Autarquia Local não consegue provir à satisfação de todas as necessidades sentidas, à realização de todos os investimentos entendidos como necessários, em simultâneo. De acordo com

critérios de ordem diversa, mais ou menos explícitos, é estabelecido o andamento destas mesmas acções.

A ordem eventualmente estabelecida é, ainda, susceptível de alterações, em termos de programa de concretização de acções públicas, devido ao surgimento de problemas inesperados que exigem resposta imediata, dada a respectiva gravidade ou pertinência. Desta forma, ocorrem igualmente obstáculos à linearidade das políticas públicas previamente estabelecidas. Acrescem-se, por fim, os próprios interesses políticos do executivo autárquico, que pode considerar o desenvolvimento de certas políticas públicas apenas em momentos determinados como sendo benéficos à avaliação que os munícipes fazem da Autarquia, e contributivos à continuidade do exercício respectivo em mandato posterior. A fragilidade eleitoral dos executivos parece revelar-se, sem dúvida, uma variável altamente constrangedora do *agenda setting*.

Terminada a análise teórica dos constrangimentos do processo decisório, na figura de organizações diversificadas e movimentos sociais, de intervenções particulares e de componentes inerentes, como o *agenda setting*, procedemos ao estudo de caso decomposto nas vertentes propostas.

IV PARTE – ANÁLISE DO PROCESSO DECISÓRIO NA AUTARQUIA LOCAL DE S. BRÁS DE ALPORTEL.

O comportamento político-partidário ao nível local, e respectivas tendências de exercício, constituem um campo fértil de investigação científica. O seu estudo, para além de permitir ampliar a compreensão do funcionamento do Poder Local, elucida acerca dos constrangimentos a que estão sujeitas as políticas públicas, quer em termos evolutivos, quer em termos estruturais e/ou conjunturais, quer em termos de impactos no terreno, subjectivamente apreciados pelas forças partidárias em presença e pela população local, pretensamente causa primordial do desenvolvimento e implementação destas mesmas políticas públicas.

As sucessivas alterações partidárias a que o Poder Local se encontra sujeito acrescem a pertinência de analisarmos a possibilidade de existirem modelos partidários do exercício do Poder Local, da expressão dos *outputs*, do desenvolvimento dos processos decisórios e, por conseguinte, da prossecução das políticas públicas. Torna-se, neste contexto, preponderante efectuarmos uma análise comparativa entre os dois grupos de mandatos autárquicos (PSD e PS, respectivamente), a fim de identificarmos eventuais diferenciações ou similitudes nos comportamentos político-partidários, considerados no contexto do respectivo espectro político local.

Distintas vertentes podem constituir abordagens possíveis ao objecto de estudo em causa facultando perspectivas específicas. Contudo, para uma análise mais completa e estruturante consideramos necessário estabelecer a articulação entre diferentes eixos de análise. As combinações possíveis são múltiplas e encontram-se directamente relacionadas com os objectivos estruturantes da investigação e propostos em termos iniciais.

No contexto desta análise, como oportunamente referimos, consideramos pertinente recorrer a três abordagens específicas que resultam, naturalmente, do constrangimento dos objectivos definidos e estipulados no princípio desta dissertação.

Assim, por um lado, importa analisarmos o comportamento político-partidário, na colectividade dos órgãos autárquicos¹⁴⁹ e na individualidade das forças partidárias reportadas ao respectivo posicionamento político, e estruturado pela categorização relativa dos *outputs* das várias categorias funcionais¹⁵⁰ no cenário decisório, ou seja, assumidos (e dentro destes, assumidos com diferenças pelas distintas forças partidárias), suprimidos ou omissos, e pela tipologia de decisão. A opção pela designação de *outputs* como critério para a detecção da relevância

¹⁴⁹ A CM, face à especificidade organizativa que a caracteriza, procede ao exercício decisório em termos diários e por múltiplas vezes, sem que algumas dessas posturas sejam registadas em actas ou outros documentos oficiais, pelo que o universo decisório é mais amplo que o presente e registado em actas. Contudo, para além da inviabilidade de estudar todas as decisões efectuadas, face ao quantitativo extremamente elevado e face à ausência de registo, o universo das decisões materializam-se no constante nas actas oficiais, do qual excluímos os actos simples como os de aplicabilidade legal, como referimos aquando da definição do objecto de estudo.

¹⁵⁰ No Capítulo 2 da I Parte procedemos à apresentação das atribuições legais das Autarquias Locais e das competências dos respectivos órgãos, ou seja, da AM e da CM. Contudo, a forma legal expressa torna-as demasiado vastas dificultando, consequentemente, a expressão das políticas públicas. Neste sentido, as Autarquias Locais efectuam uma agregação e conversão das mesmas em categorias funcionais, no sentido de facilitar o entendimento das políticas públicas, quer em termos de previsão, quer em termos de concretização. Com vista à compreensão das questões tratadas e incluídas em cada uma das categorias funcionais, procedemos a uma pequena súmula dos respectivos conteúdos. Assim, na Educação estão incluídas todas as políticas públicas relativas à aquisição, adaptação de edifícios escolares, à aquisição de equipamentos e materiais pedagógicos, a apoios diferenciados mas vocacionados para os vários níveis de ensino existentes na área concelhia. Na Cultura, Desporto e Tempos Livres encontram-se integradas todas as acções públicas respeitantes à construção, aquisição ou adaptação de edifícios, com objectivos culturais ou desportivos, para a propriedade da CM ou de associações locais, à aquisição de equipamento susceptível de ser utilizado com fins culturais ou desportivos, à produção de espectáculos ou festas, a actividades culturais ou desportivas. Na Acção Social localizam-se políticas públicas concretizadas em subsídios e apoios a actividades, em auxílios a famílias carenciadas, a alunos carenciados, em apoios a orfanatos, em apoios na construção de centros de convívio ou no âmbito da solidariedade social. Na Saúde integram-se políticas públicas materializadas em apoio às unidades de saúde concelhias, em apoio a debates e colóquios relativos. No contexto da Habitação e Urbanização incorporam-se políticas públicas relativas à habitação social (construção, ampliação, remodelação dos bairros sociais), à elaboração do planeamento urbanístico, à iluminação pública, à construção de novos arruamentos, à pavimentação de arruamentos, à aquisição ou colocação de sinais de trânsito, toponímia e numeração da polícia. No Saneamento e Salubridade Pública encontram-se aspectos relativos à rede de esgotos e de águas pluviais e aos resíduos sólidos. No âmbito da Protecção Civil e Segurança integram-se políticas públicas respeitantes a trabalhos de intervenção contra fogos florestais, subsídios a associações humanitárias e à regularização dos cursos de água e construção de aquedutos. No Desenvolvimento Económico e Abastecimento Público localizam-se as políticas públicas relacionadas com o abastecimento de água aos diversos sítios do Concelho, com a reparação das respectivas redes de abastecimento, aquisição de equipamento para o efeito, com a energia, com o Turismo, com o funcionamento e manutenção do Mercado e das Feiras, com o projecto de Loteamento Industrial Municipal, apoio a associações profissionais concelhias. Nas Comunicações e Transportes encontram-se políticas públicas relativas a melhoramentos da rede viária municipal, abertura de novos caminhos rurais e agrícolas. Na Protecção e Defesa do Meio Ambiente integram-se as políticas públicas respeitantes à manutenção de jardins e espaços verdes, recolha e protecção de animais abandonados.

das categorias funcionais, justifica-se por entendermos ser um conceito abrangente onde se incluem todas as saídas do sistema político, sendo no entendimento de Easton, as decisões que são realmente tomadas e respectivos efeitos no meio ambiente (Easton 1967). Suporta-se, ainda, no facto de permitirem identificar e caracterizar as posturas orgânicas e partidárias e pressuporem, frequentemente, actos deliberativos respeitantes às mesmas políticas públicas.

Com esta análise pretendemos averiguar quais as políticas sectoriais que assumem maior importância para os eleitos locais, e pelas quais desenvolvem esforços acrescidos conducentes à concretização específica dos objectivos por si traçados, considerando as forças partidárias que representam e a posição relativa ocupada em cada momento político. De igual forma, e atendendo ainda à realidade de cada momento político, pretendemos averiguar quais as políticas sectoriais onde incidem predominantemente, os *outputs* suprimidos e, logo, quais os processos decisórios que, após se terem iniciado, foram remetidos sucessivamente para momentos posteriores ou para o “esquecimento”. E, por fim, mediante a identificação dos *outputs* omissos, procuramos retratar as políticas sectoriais que não motivam acções concretas de intervenção.

Pretendemos, também, detectar, por cada grupo de mandatos autárquicos, a tipologia dominante das deliberações proferidas na AM e na CM, assumindo a exequibilidade de dois tipos: deliberações por unanimidade, deliberações por maioria¹⁵¹. Considerando, de igual modo, quem os promove e quais as reacções suscitadas nas forças partidárias representadas, quer no sentido da execução, quer no sentido da inviabilidade.

No âmbito dos objectivos pretendidos, no contexto desta vertente, procuramos, ainda, identificar que actores políticos se encontram relacionados com cada categoria enunciada, ou seja, quem atribui maior relevância, quem descarta e

¹⁵¹ Toda e qualquer apreciação de um problema a resolver no contexto de um grupo e, neste caso, no contexto dos órgãos autárquicos, recebe o contributo individual dos membros que os compõem, pelo que a decisão pode ter a concordância de todos e, logo, ocorre por unanimidade, ou pode ter apenas a concordância do maior número de membros e sucede por maioria.

quem omite em relação a que casos concretos, em relação a que *outputs* específicos.

Por outro lado, o estudo da evolução dos processos decisórios, condicionado a lideranças partidárias específicas, e neste caso em concreto, um grupo de dois mandatos autárquicos do PSD e outro grupo de dois mandatos autárquicos do PS, torna-se preponderante para averiguarmos acerca da presença de modelos partidários específicos ou da similitude metodológica e funcional destes.

A análise processa-se mediante a articulação da metodologia estratégica com a metodologia sequencial¹⁵², aliás, dotada de algumas dificuldades, atendendo à não linearidade das acções desenvolvidas¹⁵³, com a pretensão de detectar os constrangimentos ocorridos na respectiva evolução, bem como os principais agentes ou factores intervenientes, tendo em consideração que se integram nos *outputs* assumidos, face à inconclusão dos processos decisórios das restantes categorizações inviabilizar o entendimento da evolução pelas fases discriminadas e do posterior procedimento da intervenção pública.

E, por fim, a última abordagem, atendendo a que as políticas públicas se fazem, em princípio, para as populações, ocupamo-nos do estudo da participação política dos munícipes e, conseqüentemente, nas acções públicas, mediante três possibilidades: pelo voto, mediante o contacto com os dirigentes políticos e mediante a participação em manifestações. Com base na discriminação das possibilidades evidenciadas, procuramos identificar que assuntos motivam a participação respectiva: interesses pessoais ou interesses locais.

¹⁵² Tanto a Análise Estratégica como a Análise Sequencial encontram-se explicitadas no Capítulo 4 da II Parte desta dissertação. Com base na caracterização individualizada emergem, sistematicamente, como formas alternativas de se proceder ao entendimento das políticas públicas. Contudo, no âmbito desta dissertação, defendemos a viabilidade da articulação respectiva, na medida em que, é possível que, em cada uma das fases, consideradas analiticamente, percorridas pela eventual política pública, se desenvolvam acções estratégicas protagonizadas pelos mais diversos actores políticos, administrativos ou outros com o intuito de as condicionar no sentido da aproximação às conveniências ou interesses respectivos.

¹⁵³ Tal como referimos, a evolução de cada processo decisório tem uma vida própria preenchida por avanços e por retrocessos ocorrendo, sistematicamente, o desenvolvimento de, por exemplo, duas fases ao mesmo tempo, como a execução e a avaliação, ou mesmo a replanificação da acção pública, após a decisão motivadora da exequibilidade respectiva. A vida própria de cada acção pública, dotada de múltiplas formas potenciais de evolução, dificulta a “arrumação” definitiva da ocorrência dos factos pelas fases enunciadas mas, de qualquer forma, procura-se realizar esta mesma “arrumação”.

O conjunto destas vertentes de análise, complementares entre si, contribui, globalmente, para o desenho final pretendido.

Depois de realizarmos a sucinta apresentação da IV Parte desta dissertação passamos, de seguida, à elaboração da primeira vertente enunciada, ou seja, a importância relativa dos *outputs* em cada momento político.

CAPÍTULO 1 – ANÁLISE DO COMPORTAMENTO POLÍTICO-PARTIDÁRIO NOS *OUTPUTS*.

Os órgãos municipais, AM e CM, constituindo órgãos autónomos e independentes entre si, produzem, no âmbito das competências respectivas, *outputs* nas distintas categorias funcionais, não obrigatoriamente dotados de idêntica relevância. Quer o teor, quer a frequência, dos *outputs* produzidos evidenciam a atribuição de relevos diferenciados para as políticas públicas, entendidas como tudo aquilo que estes órgãos decidem fazer ou não fazer (Dye 1992), em cada momento político-partidário.

Naturalmente que, nem todas as políticas públicas são perspectivadas de igual modo pelas forças partidárias em presença. O posicionamento político relativo destas últimas pode, eventualmente, condicionar o grau de prioridade de uma dada política pública no *agenda setting* da Autarquia Local, face às eventuais perspectivas diferenciadas de intervenção pública, ao que se acresce a possibilidade de estar directamente articulada com o posicionamento relativo das demais políticas públicas, resultante, conseqüentemente, do contexto socio-político envolvente. A caracterização do cenário político local parece, efectivamente, influir, de forma mais ou menos directa, sobre a apreciação da pertinência e oportunidade daquelas, pelo que a respectiva consideração auxilia o entendimento e a interpretação específica dos comportamentos político-partidários relativamente aos *outputs* produzidos.

Como eixo estruturante na identificação da relevância dos *outputs*, optamos pela postura prevalecente na elite governante, suportada na frequência das presenças nas reuniões, no espaço ocupado e na consecução que aquelas assumem, dado que, mesmo as elites não governantes não partilhando de idêntico entendimento,

o posicionamento político da elite governante potencia a estruturação das mesmas políticas públicas. Contudo, não descuramos a explicitação das posturas desenvolvidas pelas elites não governantes relativamente à especificidade de relevância destas, tornando-se, assim, preponderante caracterizar os comportamentos partidários nos vários níveis de relevância.

Neste contexto, e em conformidade com o exposto no enquadramento teórico realizado sobre o processo de tomada de decisão, podemos distinguir essencialmente três categorizações de *outputs*, entendidos, naturalmente, não de forma hierárquica mas tão somente de forma diferenciada: *outputs* assumidos, *outputs* suprimidos e *outputs* omissos.

No que respeita à primeira categorização torna-se, ainda, possível, com suporte nos pressupostos que lhe estão subjacentes, considerarmos uma especificidade resultante da divergência de posturas partidárias, a qual pode ser designada de *outputs* assumidos com diferenças partidárias. Ou seja, constituindo pretensões de acção ou mesmo intervenções partilhadas pelas várias forças partidárias, independentemente da respectiva posição relativa, os *outputs* por vezes apresentam dissonâncias em aspectos concretos como, por exemplo, ao nível dos conteúdos específicos sem se colocar, contudo, em causa a política pública em si. Ora, estas situações concretizam uma particularidade dos *outputs* assumidos que consideramos pertinente isolar com vista a detectarmos se a partilha das políticas públicas pelas forças partidárias emerge como total ou se se evidenciam dissonâncias, bem como as respectivas proporções.

Os *outputs* suprimidos e os *outputs* omissos, passíveis de se integrarem em situações de “não-decisão” apresentam, igualmente, interesse analítico, atendendo a que identificam os *outputs* entendidos como de menor importância. Estes casos de “ausência”, respectivamente, no decurso do eventual processo decisório, e desde o início deste, apesar de impregnados de dificuldades acrescidas, completam a interpretação do comportamento político-partidário, pelo que o rigor científico da investigação não permite que sejam descurados.

A análise destes *outputs* processa-se em duas vertentes. Por um lado, atendendo a que grande parte dos *outputs* não têm presença simultânea em ambos os órgãos

autárquicos, recorreremos à análise comparativa dos comportamentos partidários traduzidos nas posturas desenvolvidas e propostas apresentadas nestes dois momentos políticos, correspondentes directamente a mandatos do PSD e a mandatos do PS, em que procuramos identificar um modelo caracterizador, quer destes momentos políticos, quer dos próprios órgãos autárquicos em estudo.

A abordagem efectuada não contempla analiticamente os assuntos emanados pelos serviços inerentes à CM por não serem passíveis de explicações político-partidárias comparativas¹⁵⁴, embora estes não sejam descurados na caracterização deliberativa de cada órgão autárquico. São apenas excluídas do cenário decisório aquelas deliberações concretizadas na aplicabilidade da lei, no processamento de pagamento de obras em execução e no remeter para apreciação do órgão deliberativo assuntos da sua competência que, naturalmente, não se encontram impregnadas de conotações partidárias.

Por outro lado, importa procedermos à confrontação dos comportamentos partidários relativamente aos *outputs* transversais aos órgãos autárquicos, dado permitir expressar a existência, ou não, de solidariedades inter-orgânicas e solidariedades político-partidárias. Todavia, nos casos em que não se verifica a coincidência deliberativa nestes, recorreremos às respectivas considerações efectuadas, a fim de possibilitar a análise comparativa¹⁵⁵. Naturalmente, esta vertente encontra-se estruturada pelas distintas categorizações dos *outputs*.

¹⁵⁴ Quando falamos de assuntos remetidos pelos serviços inerentes à CM pretendemos significar as situações que, não sendo objecto de propostas por parte de qualquer eleito local, fazem parte da rotina da gestão autárquica e que carecem de apreciação e votação. Logo, são integradas na ordem de trabalhos do executivo autárquico, provindo das divisões técnicas, administrativas e dos dirigentes autárquicos sem que concretizem propostas dos mesmos.

¹⁵⁵ O facto de a CM, mediante os serviços inerentes, apresentar um número de actos decisoriais bastante superior ao apresentado pela AM não constitui uma surpresa. A periodicidade respectiva legalmente imposta, em articulação com a natureza inerente, atribuições e competências do órgão executivo motiva que, necessariamente, processe numerosas deliberações respeitantes a procedimentos administrativos, enquanto a AM, como órgão fiscalizador e deliberativo, por excelência, delibera essencialmente sobre a acção da CM, sendo chamada a este efeito com uma frequência relativamente diminuta, pelo que o quantitativo de deliberações é inferior ao ocorrido na CM. De acordo com o ponto 1 do artigo 36º do Decreto-Lei n.º100/84, de 29 de Março, "A Assembleia Municipal terá, anualmente, 5 sessões ordinárias, em -Fevereiro, Abril, Junho, Setembro e Novembro." (Diário da República, DL n.º100/84, I Série, n.º75, 1049)

Ainda, nesta vertente, procuramos dar um particular relevo aos comportamentos político-partidários relativamente aos instrumentos da Autarquia Local que melhor revelam as pretensões da elite governante, dado ser esta a responsável pela sua elaboração, ou seja, Plano de Actividades e Orçamento Municipais, que circunscreverem as intenções de acção pública com as atribuições financeiras afectadas, e Conta de Gerência e Relatório de Actividades, expressão da gestão e administração efectuada.

A análise consequente, para além da exposição qualitativa das categorizações expostas, procede, igualmente, à respectiva quantificação comparativa. Por si só pecaria por imensos defeitos, nomeadamente pela incapacidade de expressar e, conseqüentemente, de analisar a evolução dos comportamentos protagonistas dos *inputs* e dos comportamentos conducentes aos *outputs* concretos¹⁵⁶, mas atendendo a integrar um todo, a constituir uma vertente de análise complementar, entendemos ser adequada para conduzir à obtenção dos objectivos científicos inicialmente traçados. Nesta medida, apresentamos os *outputs* de acordo com a categorização enunciada e pelos momentos políticos.

Salientamos, ainda, que a agregação das deliberações e a consideração das posturas políticas, em termos de forças partidárias, resultam de uma opção consciente justificada por pretendermos considerar o papel dos partidos políticos no decurso dos processos decisórios e nos *outputs* em si, e não a vertente individual de cada membro do órgão deliberativo ou do executivo autárquico.

1.1. EVOLUÇÃO DOS *OUTPUTS* DENTRO E ENTRE OS MOMENTOS POLÍTICOS.

A caracterização do Concelho permite identificar a premência de distintas necessidades de projectos, de infra-estruturas e de equipamentos, entre outros investimentos. Independentemente da liderança político-partidária em exercício, as necessidades encontram-se patentes no meio ambiente e são sentidas pela

¹⁵⁶ No Capítulo 1 da II Parte, procedemos ao desenvolvimento da reflexão acerca da pertinência e necessidade de se considerar a decisão num contexto mais vasto, ou seja, de não se restringir a análise unicamente ao acto decisório em si, entendendo-o isoladamente, mas compreende-lo no contexto em que está inserido. Momentos específicos da vida política podem determinar políticas públicas diferenciadas, aliás, a própria moda, eventualmente, também pode contribuir para a maior ou menor atenção relativa às áreas de competências.

população. Dotadas de um carácter dinâmico, alteram-se e adaptam-se a novas realidades de acordo com a evolução dos investimentos efectuados, ou não.

Não está em causa, neste momento, o respectivo levantamento exaustivo no período em análise. Importa-nos, antes, identificar o posicionamento relativo dos *outputs* expressos em cada momento político e a evolução entre estes. Por outro lado, constituindo cada momento político o conjunto de dois mandatos autárquicos com idêntica liderança partidária, a análise comparativa destes últimos, em termos internos, revela-se, de igual modo, preponderante.

Recordamos, de novo, que não consideramos as categorias funcionais em termos restritos, porque dentro destas podem ocorrer distintas categorizações de *outputs*.

1.1.1. ANÁLISE POR ÓRGÃO AUTÁRQUICO.

Os cenários deliberativos de ambos os órgãos autárquicos revelam tendências similares quanto à presença relativa das categorizações dos *outputs* e quanto ao comportamento das forças partidárias, estruturado pelo respectivo posicionamento político, em cada momento analisado.

Quadro n.º19 - Tipologia das decisões estruturada pela categorização dos *outputs* ao nível da AM, por momentos políticos.

Tipologia de decisão	Mandatos do PSD (1983-1989)				Mandatos do PS (1990-1997)					
	<i>Outputs</i> assumidos	<i>Outputs</i> suprimidos	<i>Outputs</i> omissos	Total	<i>Outputs</i> assumidos	<i>Outputs</i> suprimidos	<i>Outputs</i> omissos	Total		
Unânime	73,42%	Com diferenças partidárias	21,43%	40,00%	64,29%	65,38%	100%	100%	66,04%	
		47,62%								45,95%
Maioria	26,58%	52,38%	78,57%	60,00%	35,71%	34,62%	54,05%	-	-	33,96%

Fonte: Actas da AM de 1/83 a 7/85, 1/86 a 5/89, 1/90 a 5/93, 1/94 a 6/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

Quadro n.º20 - Tipologia das decisões estruturada pela categorização dos *outputs* ao nível da CM, por momentos políticos.

Tipologia de decisão	Mandatos do PSD (1983-1989)				Mandatos do PS (1990-1997)					
	<i>Outputs</i> assumidos	<i>Outputs</i> suprimidos	<i>Outputs</i> omissos	Total	<i>Outputs</i> assumidos	<i>Outputs</i> suprimidos	<i>Outputs</i> omissos	Total		
Unânime	98,37%	Com diferenças partidárias	100%	94,11%	98,34%	95,81%	100%	-	95,83%	
		95,42%								91,94%
Maioria	1,63%	4,58%	-	5,89%	1,66%	4,19%	8,06%	-	-	4,17%

Fonte: Actas da CM de 1/83 a 53/85, 1/86 a 52/89, 1/90 a 54/93, 1/94 a 53/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

A confrontação do quadro n.º19 com o quadro n.º20 identifica a AM como o órgão autárquico onde a sintonia interna, traduzida em deliberações por unanimidade, se apresenta mais fragilizada (64,29% e 66,04%, respectivamente), apesar de constituir o comportamento mais frequente, em contraposição com a CM, onde as deliberações por unanimidade constituem quase a totalidade dos actos deliberativos (98,34% e 95,83%, respectivamente), possivelmente devido à maior proximidade para com os problemas dos Município, às funções inerentes e à frequência semanal das reuniões deste último órgão. A AM emerge, desta forma, como o órgão por excelência para proceder à contestação das acções públicas veiculadas pelo executivo, “lugar do confronto político entre partidos políticos” (Fernandes 1993: 672), apresentando situações susceptíveis de serem partidarizadas, face à permeabilidade da diferença ideológica evidenciada, por exemplo, nos instrumentos de gestão autárquica como o Plano de Actividades e Orçamento Municipais, e Conta de Gerência e Relatório de Actividades, que concretizam, respectivamente, as previsões e as efectivas políticas públicas.

Apesar do consenso estratégico acerca da premência da satisfação das necessidades sentidas pela população, como veremos seguidamente, “os grandes conflitos que aí se levantam são de ordem partidária” (Fernandes 1993: 673), permitindo que a pertinência de uma dada medida dependa do partido que a propõe, podendo mesmo suceder que uma mesma política pública seja encarada de forma diferenciada pelo mesmo partido, consoante o respectivo posicionamento político, exemplificada na criação da Freguesia do Alportel rejeitada no mandato de 1986-1989 pelo PSD mas aprovada por unanimidade no mandato de 1994-1997. Ou seja, as políticas públicas defendidas como mais adequadas são susceptíveis de se alterar em função de se transitar para a oposição ou presidência dos órgãos autárquicos.

A análise comparativa entre os momentos políticos e entre os órgãos autárquicos, patente nos quadros n.ºs 19 e 20, permite-nos, ainda, identificar o predomínio dos *outputs* assumidos, seguidos dos *outputs* suprimidos e dos *outputs* omissos.

Estabelecendo a comparação entre os momentos políticos, observamos que os *outputs* assumidos, tanto ao nível da AM, como ao nível da CM, caracterizam-se

por uma elevada frequência de deliberações por unanimidade (73,42%, 65,38% e 98,37% 95,81%, respectivamente), passível de se justificar por constituírem *outputs* partilhados pelas distintas forças partidárias. Respeitando a áreas de intervenção entendidas essencialmente como estruturantes para o Concelho e interferindo directamente no quotidiano dos munícipes, sobre as quais estes desenvolvem frequentemente solicitações, como observamos em Capítulo posterior, recolhem uma forte consensualidade entre as diferentes forças partidárias, quer quanto à identificação das áreas onde se devem proceder às políticas públicas, quer quanto à forma, conteúdo e exequibilidade das mesmas. Este consenso estratégico desenvolvido justifica-se, plausivelmente, atendendo à base social de apoio das distintas forças partidárias em presença, que sistematicamente se encontram fragilizadas pela realização de eleições, procurando, desta forma, agregar simpatias e ampliar a respectiva base de apoio.

Assim, enquanto no contexto dos mandatos do PSD os *outputs* assumidos recaem sobre intervenções ao nível do Saneamento, Abastecimento Público, Comunicações e Transportes, Habitação Social, Saúde, Educação ao nível do ensino primário, Cultura e Desporto, ao nível dos mandatos do PS procede-se, globalmente, à continuidade destes *outputs* aos que se acrescem outros provenientes dos *outputs* suprimidos e omissos patentes no primeiro momento, como o PDM, as infra-estruturas do Bairro Social e da Avenida da Liberdade, a Escola Secundária e outros, ainda, relativos à Juventude, Protecção Civil e Segurança e aproveitamento de financiamentos através de contratos-programa ou de fundos comunitários. Aliás, este último aspecto configura uma lógica de potencialização de recursos financeiros, o que permite o respectivo acréscimo para a consecução de acções diversificadas e repartidas pelas diferentes áreas de intervenção. A aprovação dos apoios solicitados determina, parcialmente, os *outputs* a desenvolver nas distintas categorias funcionais. Esta nova lógica configura uma diferença significativa entre os mandatos liderados pelo PSD e os liderados pelo PS, não só devido à componente partidária mas também à caracterização e número dos dirigentes autarcas em regime de permanência. Ao consultarmos os quadros caracterizadores dos eleitos locais observamos que a elite governante do primeiro grupo de mandatos desfruta de uma formação

nitidamente inferior à detida pela elite governante do segundo grupo de mandatos, ao que se acresce a presença de dois vereadores em regime de permanência, em contraposição a um vereador em regime de permanência naquele grupo, permitindo o aumento e a versatilidade das políticas públicas. Ou seja, enquanto ao nível dos mandatos liderados pelo PSD grande parte das obras são efectuadas por administração directa, implicando recursos sistemáticos a empréstimos e, logo, fortes encargos para a Autarquia Local, ao nível dos mandatos liderados pelo PS constatamos o recurso a financiamentos, quer pela Administração Central, mediante contratos-programa, quer pela União Europeia, mediante candidaturas aos quadros comunitários respectivos. Outro argumento plausível para a diferença enunciada reside na coincidência entre o primeiro mandato e a fase de pré-adesão à Comunidade Económica Europeia, e o segundo mandato e os primeiros anos da respectiva adesão, pelo que não se detinha um amplo conhecimento das possibilidades de apoio emergentes.

Estes *outputs* assumidos e perspectivados sem diferenças partidárias são transversais aos dois momentos políticos e incidem particularmente em investimentos entendidos de necessidade básica. Ainda ao nível das décadas de 80 e 90, as infra-estruturas básicas continuam a constituir as maiores necessidades dos Municípios e, por conseguinte, a concentrar as atenções do Poder Local, situação à qual o Concelho em análise não é excepção, tanto mais se tivermos em consideração que é dotado de poucos recursos próprios, de diminutas fontes de receita e com elevada dispersão da população, o que, efectivamente, implica o acréscimo de esforços e de consumo de recursos para o fornecimento dos serviços essenciais à totalidade da população.

Caracterizando-se, como anteriormente evidenciado, os *outputs* assumidos pela identidade de perspectivas valorativas entre as distintas forças partidárias, apresentam, porém, em alguns casos, conflitos entre a elite governante e as elites não governantes, relativos à especificidade do *output*, ou seja, não à identificação da política a desenvolver mas quanto à pragmática em si. Estes *outputs* com diferenças partidárias apresentam um comportamento diferenciado. Ou seja, apesar de se manter a presença hegemónica das deliberações por unanimidade na

CM nos dois momentos políticos (95,42% e 91,94%, respectivamente), ao nível da AM prevalecem as deliberações por maioria (52,38% e 54,05%, respectivamente), tornando mais evidente a natureza eminentemente política deste órgão, num contexto em que o consenso expresso quanto à identificação das intervenções a prosseguir não é extensivo à definição das mesmas, observando-se, antes, com alguma frequência a defesa de conteúdos diferenciados pelas forças partidárias em presença. Esta especificidade parece resultar essencialmente do facto de estas potenciais políticas públicas derivarem de propostas da elite governante, pelo que, como referimos, embora as distintas forças partidárias concordem relativamente à respectiva identificação, permitem-se discordar com as definições e materializações apresentadas, sugerindo, com frequência, alternativas de execução, o que evidencia a existência de projectos partidários próprios ou, então, o confronto à elite governante. Reside, deste modo, na diversidade partidária o suporte da diferenciação das perspectivas de execução das políticas públicas.

Os mandatos do PSD incidem particularmente em *outputs* relativos ao Desporto e ao prolongamento da Avenida da Liberdade, e os mandatos do PS em *outputs* relativos à construção da Escola Secundária, ao PDM e algumas questões relativas ao Desporto e ao Bairro Social. Assim, a comparação entre estes *outputs* entre os grupos de mandatos autárquicos, evidencia que, apesar da respectiva transversalidade, o primeiro grupo materializa preocupações extremamente acentuadas, no sentido de dotar o Concelho de equipamentos desportivos colectivos, enquanto o segundo grupo privilegia os equipamentos educativos, embora desenvolva, de igual modo, equipamentos desportivos, mas com configurações completamente distintas das preconizadas anteriormente. A alteração relaciona-se com a reorganização das prioridades estabelecidas ao nível do *agenda setting*, atendendo a que no mandato de 1994-1997, liderado pelo PS, o Desporto retoma uma posição privilegiada com a construção do Gimnodesportivo coberto. Assim, a descontinuidade verificada pode justificar-se por ajustamentos e reorganização das prioridades na conjuntura em causa.

A excepção à continuidade processa-se com o projecto desportivo iniciado no término do primeiro período, o qual é desvalorizado e substituído por um projecto ao nível da educação, projecto omissos no primeiro momento político. Sendo esta a única situação identificada de interrupção total de políticas desenvolvidas, parece não ser viável concluirmos pela vigência de rupturas acentuadas na passagem do exercício do poder entre os momentos políticos.

O predomínio das deliberações por unanimidade na CM é extensivo aos *outputs* suprimidos, dado totalizarem todos os actos decisórios. Contudo, no que respeita à AM observamos uma diferente caracterização do posicionamento relativo das tipologias deliberativas. Assim, enquanto no primeiro momento político verificamos uma forte presença das deliberações por maioria (78,57%), demonstrativa da discordância das elites não governantes quanto à inacção relativa a estes *outputs*, no segundo momento político apenas constatamos deliberações por unanimidade (100%). Esta divergência parece poder ser explicada pelo decréscimo quantitativo e qualitativo das políticas suprimidas, ou mesmo, pela identidade de perspectivas entre a elite governante e as elites não governantes extensiva aos *outputs* a não concretizar. Traduzidas nos mandatos do PSD em políticas essencialmente vocacionadas para o planeamento e ordenamento do território, como o Plano de Urbanização (PU) e o PDM, para o Desenvolvimento Económico, como a definição do Parque Industrial, da localização do Mercado Semanal e a electrificação do Concelho e, por fim, a questões relativas à Protecção Civil e Segurança, concretizam-se, nos mandatos do PS, em políticas incidentes no Turismo, que foram, de igual modo, suprimidas no primeiro momento, na Defesa e Protecção do Meio Ambiente, que foram anteriormente omissos, e na constituição da Freguesia do Alportel e criação e funcionamento de uma comissão no âmbito da Protecção Civil e Segurança, políticas, entretanto, emergentes.

Em termos internos, observamos algumas alterações dentro de cada momento político. Nos mandatos do PSD efectuam-se entre os *outputs* suprimidos e os *outputs* omissos, nomeadamente a definição do Parque Industrial passa a constituir um *output* omissos e o Turismo, que fora omissos no primeiro mandato, a constituir um

output suprimido no segundo mandato, e nos mandatos do PS os *outputs* suprimidos do segundo mandato concretizam-se em questões relativas ao Trânsito, Saúde, Parque Industrial, que foram omissos, e Saúde, que fora assumida.

A supressão dos *outputs* apresenta uma maior diversidade de razões comparativamente às patentes nos *outputs* assumidos dotados de diferenças partidárias. As causas mais frequentes para a inclusão dos *outputs* nesta categorização parecem residir na consideração pela elite governante— recordemos que os *outputs* são estruturados em função da perspectivação desta —, dos mesmos não serem de execução oportuna, não estarem sujeitos a uma imperatividade legal, não serem considerados benéficos para o desenvolvimento do Concelho ou, então, serem comparativamente de valoração inferior a outras políticas, à expressão de outros *outputs*, entretanto, assumidos. A desvantagem do posicionamento no *agenda setting* constitui, desta forma, uma das mais importantes causas para a existência desta categorização.

No que respeita aos *outputs* omissos, a análise encontra-se imbuída de dificuldades comparativas entre os momentos políticos e entre os órgãos autárquicos, atendendo a não termos conseguido identificar deliberações nesta categorização ao nível da CM, e no que respeita ao segundo momento político. No que respeita à AM, observamos que partilha da mesma tendência patente nos *outputs* suprimidos, ou seja, no primeiro grupo de mandatos autárquicos prevalecem as deliberações por maioria (60,00%), enquanto no segundo grupo observamos exclusivamente deliberações por unanimidade (100%). Esta dissonância entre os modelos partidários não pode ser atribuída a uma maior homogeneidade partidária, dado o acréscimo das forças partidárias em presença no segundo momento político. Aparentemente as hipóteses mais plausíveis concretizam-se, ou na idêntica percepção quanto à importância relativa dos *outputs*, ou no decréscimo dos *outputs* omissos.

Apesar da ausência referida, é possível encontrarmos alguns indícios relativos e embora nem sempre expressos em *outputs* perfeitamente definidos. Assim, os mandatos do PSD integram basicamente políticas relativas à Escola Secundária, Juventude, Defesa e Protecção do Meio Ambiente e Turismo, infra-estruturas do

Bairro Social e da Avenida da Liberdade e aproveitamento de fundos comunitários, tendo os mandatos do PS se caracterizado por evidentes diferenciações comparativas a este nível, ao assumir parte significativa dos *outputs* omissos no momento político anterior - remete para esta categorização a localização do Mercado Semanal, anteriormente suprimido, questões relativas ao Trânsito e um dos *outputs* assumidos do primeiro momento, o projecto desportivo, igualmente referido acima. Quanto às diferenças internas, ao nível dos mandatos do PSD processam-se alterações de posicionamento no âmbito do Turismo, que passa de omissos a suprimido, e do Parque industrial, que passa de suprimido a omissos, enquanto nos mandatos do PS a constituição da Freguesia do Alportel, que fora suprimido no primeiro mandato é, entretanto, omissa.

Os fundamentos para os *outputs* omissos são similares aos patentes ao nível dos *outputs* suprimidos, naturalmente, acrescido do facto de deterem ainda uma menor prioridade relativa no contexto global do *agenda setting*.

Salientamos que grande parte das políticas públicas suprimidas ou omissas no primeiro grupo de mandatos, ascendem à categoria de políticas públicas assumidas no grupo consequente, em que o exercício do poder é desenvolvido por outra elite governante. Vejamos os casos do PDM e do PU, cujos processos são recuperados, revitalizados, desenvolvidos e aprovados. As diferenças parecem relacionar-se com novas perspectivas de acção pública convergentes com o interesse local, com as solicitações dos munícipes e com a base social de apoio.

Mas a descontinuidade pode ocorrer, de igual modo em termos partidários. Destaquemos exemplos dignos de referência individualizada. O PS, enquanto oposição, defende, por diversas vezes, a criação de mais uma Freguesia no Concelho, a Freguesia do Alportel. Contudo, enquanto poder parece esquecer esta pretensão, configurando, por efeito, um *output* suprimido no mandato de 1990-1993 e omissos no mandato de 1994-1997. Por outro lado, o PSD enquanto poder descarta a definição da zona do Parque Industrial e a elaboração do PDM, mas na situação de oposição defende a consecução destas políticas.

À conclusão de continuidade dos projectos e obras em fase de execução e, logo, com carácter de irreversibilidade, de descontinuidade da linha mestra das políticas

públicas suprimidas e omissas entre os mandatos autárquicos de lideranças partidárias distintas, de maior dispersão pelas áreas de intervenção, acresce-se, ainda, a tendência de ocorrer um aumento dos *outputs* e de políticas públicas no último ano de cada mandato autárquico. No mandato de 1983-1985, é concluído, no último ano, o Complexo Desportivo da Verbena; no mandato de 1986-1989, verificamos a omissão de distintas vertentes essenciais aos projectos do Bairro Social e do Prolongamento da Avenida da Liberdade, concluídos no último ano; no mandato de 1990-1993 é concluída, no último ano, a Escola Secundária; no mandato de 1994-1997 é concluído, no último ano, o Gimnodesportivo coberto. Podemos, de modo idêntico, atribuir a configuração do cronograma destas políticas públicas ao decurso de um processo moroso, que percorre concursos, selecções, publicações, e outros trâmites. De qualquer forma, é evidente que o último ano de cada mandato difere notoriamente do restante período do mesmo. A lógica da evolução dos *outputs* parece não residir, somente, na perspectivação das políticas públicas em termos político-partidários mas, também, nas características das necessidades do meio e nos recursos disponíveis e disponibilizados. Naturalmente, importa-nos considerar, também, as intervenções efectuadas no sentido de expressão de *outputs* protagonizados pelas distintas forças partidárias.

Quadro n.º21 - Propostas apresentadas na AM pela elite governante e elites não governantes com respectiva tipologia de decisão, por momentos políticos.

Elites políticas	Tipologia de decisão	Mandatos do PSD (1983-1989)				Mandatos do PS (1990-1997)			
		Outputs assumidos	Com diferenças partidárias	Outputs suprimidos	Outputs omissos	Outputs assumidos	Com diferenças partidárias	Outputs suprimidos	Outputs omissos
Elite governante	Unânime	37,50%	20,00%	33,33%	-	85,71%	100%	-	-
	Maioria	62,50%	80,00%	66,67%	100%	14,29%	-	-	-
	Total	34,78%	33,33%	66,67%	33,33%	36,84%	25,00%	-	-
Elites não governantes	Unânime	46,67%	40,00%	33,33%	50,00%	58,33%	66,67%	-	100%
	Maioria	53,33%	60,00%	66,67%	50,00%	41,67%	33,33%	-	-
	Total	65,22%	66,67%	33,33%	66,67%	63,16%	75,00%	-	-
Alternativa ao exercício do poder	Total	26,09%	33,34%	11,11%	66,67%	52,63%	50,00%	-	-
Pequenos partidos	Total	39,13%	33,33%	22,22%	-	10,53%	25,00%	-	-

Fonte: Actas da AM de 1/83 a 7/85, 1/86 a 5/89, 1/90 a 5/93, 1/94 a 6/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

Quadro n.º22 - Propostas apresentadas na CM pela elite governante e elites não governantes com respectiva tipologia de decisão, por momentos políticos.

Elites políticas	Tipologia de decisão	Mandatos do PSD (1983-1989)			Mandatos do PS (1990-1997)				
		Outputs assumidos	Outputs suprimidos	Outputs omissos	Outputs assumidos	Outputs suprimidos	Outputs omissos		
Elite governante	Unânime		Com diferenças partidárias			Com diferenças partidárias			
		100%	100%	100%	-	92,05%	71,05%	100%	-
	Maioria	-	-	-	-	7,95%	28,95%	-	-
	Total	70,00%	85,72%	37,50%	-	98,69%	97,44%	100%	-
Elites não governantes	Unânime	100%	100%	100%	100%	100%	100%	-	-
	Maioria	-	-	-	-	-	-	-	-
	Total	30,00%	14,28%	62,50%	100%	1,31%	2,56%	-	-
Alternativa ao exercício do poder	Total	20,00%	14,28%	62,50%	100%	1,31%	2,56%	-	-
Pequenos partidos	Total	10,00%	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Actas da CM de 1/83 a 53/85, 1/86 a 52/89, 1/90 a 54/93, 1/94 a 53/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

Os quadros n.º 21 e 22 testemunham, igualmente, a presença diferenciada de propostas apresentadas pelas forças partidárias e objecto de deliberação nos dois momentos políticos e em ambos os órgãos autárquicos.

A análise respectiva permite-nos identificar um modelo comum de apresentação de propostas aos dois momentos políticos, no que respeita aos *outputs* assumidos e aos *outputs* omissos (com algumas restrições), se as entendermos no contexto do posicionamento político das forças partidárias na Autarquia Local.

Os *outputs* assumidos apresentam na AM, em ambos os momentos políticos, uma tendência nítida, embora com proporções diferenciadas, para a maioria das propostas sujeitas a apreciação deliberativa serem apresentadas pelas forças partidárias na oposição, ou seja, pelas elites não governantes (65,22% e 63,16%, respectivamente). A natureza eminentemente política deste órgão, já acima focada, pode constituir uma possível causa para o protagonismo das elites não governantes, no sentido de tornar presente as respectivas hipóteses de definição das políticas públicas, até mesmo em contraposição com as defendidas pela elite governante, ou ainda, a pretensão de uma participação política mais activa, eventualmente vocacionada para a extracção de benefícios políticos que daí possam advir.

Assim, nos mandatos do PSD, enquanto as elites não governantes fazem incidir as respectivas propostas nas áreas da Educação, Cultura, Desenvolvimento Económico e Abastecimento Público, Saúde, Habitação Social, Saneamento e Salubridade Pública, a elite governante privilegia, essencialmente, a área da Cultura. No que respeita aos mandatos do PS, observamos que as elites não governantes apresentam propostas nas áreas do Saneamento e Salubridade Pública, Comunicações e Transportes, Desenvolvimento Económico e Abastecimento Público, e a elite governante, por seu lado, incide nas áreas da Saúde, Desenvolvimento Económico e Habitação Social.

Contudo, ao confrontarmos as tipologias de deliberação prevalentes, observamos uma distinta caracterização. Enquanto no primeiro grupo de mandatos as propostas apresentadas, quer pela elite governante, quer pelas elites não governantes, são grandemente deliberadas por maioria (62,50% e 53,33%, respectivamente), no segundo grupo de mandatos predominam as deliberações por unanimidade (85,71% e 58,33%, respectivamente). Tal facto parece dever-se à ampliação dos *outputs* desenvolvidos, como referimos anteriormente, ou, então, possivelmente a uma maior identidade partidária quanto a estas, resultante de consensos estratégicos preestabelecidos ou tacitamente estabelecidos.

Este modelo não é extensivo aos comportamentos evidenciados no órgão executivo. Não são as elites não governantes as responsáveis pela maioria das propostas apresentadas mas antes a elite governante (65,23% e 98,70%, respectivamente). Este protagonismo enquadra-se, naturalmente, no cenário das funções de gestão e administração do Município, inerente ao exercício do respectivo posicionamento político.

As propostas da elite governante nos mandatos do PSD incidem particularmente na Habitação Social, Saneamento e Salubridade Pública, Desenvolvimento Económico e Abastecimento Público, Cultura, Saúde e Comunicações e Transportes. Por seu lado, as elites não governantes atribuem particular atenção às áreas da Educação, da Cultura, Habitação, Saneamento e Salubridade Pública, Desenvolvimento Económico e Abastecimento Público e Comunicações e Transportes. No que respeita aos mandatos do PS, enquanto a elite governante

incide as suas propostas na Habitação Social, no Saneamento e Salubridade Pública, Urbanização e Educação, entre outras, a elite não governante sugere na área do Saneamento e Salubridade Pública. Tanto as propostas da elite governante, como as propostas das elites não governantes, recebem hegemonicamente aprovações por unanimidade, quer no primeiro momento (100% e 100%, respectivamente), quer no segundo momento (92,05% e 100%, respectivamente).

Uma outra tendência patente neste modelo concretiza-se no facto de, globalmente, nos dois momentos políticos o maior número de intervenções concretizadas em propostas ser apresentada pela força partidária que constitui alternativa ao exercício do poder autárquico, ou seja, no primeiro momento o PS e no segundo momento o PSD, com excepção do primeiro momento e em relação à AM em que o partido alternativo ao exercício do poder apresenta menos propostas que a APU (26,09% e 39,13%, respectivamente), mas retomando o seu protagonismo no momento posterior (52,63%).

O mesmo sucede para a CM, no primeiro momento o PS apresenta comparativamente mais propostas que a APU (20,00% e 10,00%, respectivamente), não sendo, contudo, possível efectuarmos a mesma comparação para o segundo momento face à bipolarização da presença partidária. Recorrendo à especificidade patente nestes *outputs*, ou seja, aos *outputs* assumidos com diferenças partidárias, observamos a manutenção da tendência de serem as elites não governantes a protagonizarem o maior número de propostas ao nível da AM (66,67% e 75,00%, respectivamente) e da elite governante desenvolver um maior protagonismo ao nível da CM (85,72% e 97,44%, respectivamente).

Desta forma, quer no âmbito da AM, quer no âmbito da CM, e para os dois momentos políticos, as propostas presentes pelas elites não governantes e pela elite governante incidem essencialmente na área do Desporto, atendendo a esta ter constituído praticamente a única categoria funcional, de entre as assumidas, a suscitar divergências entre as forças partidárias presentes.

A comparação das tipologias deliberativas evidencia uma caracterização similar à verificada nos *outputs* assumidos, sem consideração das diferenças partidárias, ou

seja, enquanto nos mandatos do PSD, e ao nível da AM, quer a elite governante, quer as elites não governantes, vêem aprovadas as suas propostas por maioria (80,00% e 60,00%, respectivamente), nos mandatos do PS, observamos que a elite governante recebe predominantemente deliberações por unanimidade (100%). Excepção às elites não governantes que recebem em grande parte deliberações por maioria (66,67%), plausivelmente explicado pelas acentuadas divergências quanto aos *outputs* omissos neste momento que, entretanto, eram assumidos no momento transacto. No que respeita à CM, a elite governante e a elite não governante recebem quase em exclusivo deliberações por unanimidade, tanto no primeiro momento (100% e 100%, respectivamente), como no segundo momento (71,05% e 100%, respectivamente).

Igualmente ao nível dos *outputs* omissos, e no que se refere à AM, as elites não governantes apresentam comparativamente o maior número de propostas sujeitas a apreciação nos dois momentos políticos (66,67% e 100%, respectivamente), concretizando-se estas na Defesa e Protecção do Meio Ambiente e no preconizar da construção de uma Escola Secundária. Por seu lado, a elite governante faz recair as suas sugestões na área dos Tempos Livres. Contudo, no que diz respeito à CM não nos é possível identificar as posturas relativas das diferentes forças partidárias e, logo, da elite governante e elites não governantes, face à ausência de deliberações nesta categorização, passíveis de serem justificadas pela própria natureza do *output*. Estando perante *outputs* omissos, e no contexto de um órgão executivo, que como referimos acima, apresenta elevados níveis de deliberações por unanimidade, parece compreensível esta ausência.

O modelo de apresentação de propostas acima explicitado não incorpora os *outputs* suprimidos patentes quer na AM, quer na CM, que aparentemente não seguem um lógica específica, possivelmente devido à própria natureza dos assuntos em causa. De qualquer forma, são presentes à AM pelas elites não governantes sugestões nas áreas da Protecção Civil e Segurança e Urbanização (nomeadamente a elaboração do PU e do PDM), e pela elite governante apresentadas propostas relativas à localização do Mercado Semanal. No que

respeita à CM, as elites não governantes apresentam propostas essencialmente na área da Urbanização (de igual modo, relativas à elaboração do PU e do PDM), e a elite governante, por seu lado, apresenta, de igual modo, na área da Urbanização, mas também em relação à Protecção Civil e Segurança.

1.1.2. ANÁLISE POR FORÇA PARTIDÁRIA.

Esta segunda abordagem incide, como referimos previamente, apenas nos *outputs* transversais aos órgãos autárquicos, pretendendo-se averiguar acerca do comportamento interno das distintas forças partidárias e, nomeadamente, tendo em consideração o respectivo posicionamento político.

Quadro n.º23 - Sentido de voto entre a AM e a CM por tipologia das decisões, por momentos políticos.

Sentido de voto entre órgãos autárquicos	Mandatos do PSD (1983-1989)			Mandatos do PS (1990-1997)		
	Total	Unanimidade	Maioria	Total	Unanimidade	Maioria
Sentido de voto idêntico entre a AM e CM	93,75%	54,11%	45,89%	100%	55,60%	44,40%
Sentido de voto diferente entre a AM e CM	6,25%	-	100%	-	-	-

Fonte: Actas da AM de 1/83 a 7/85, 1/86 a 5/89, 1/90 a 5/93, 1/94 a 6/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

Actas da CM de 1/83 a 53/85, 1/86 a 52/89, 1/90 a 54/93, 1/94 a 53/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

A análise comparativa do sentido das decisões proferidas por cada órgão autárquico e relativas aos mesmos *outputs*, nos dois momentos políticos, de acordo com a leitura do quadro n.º23, expressa a hegemonia da votação com idêntico sentido (93,75% e 100%, respectivamente), ou seja, os *outputs* são aprovados ou rejeitados em ambos os órgãos autárquicos, - e dentro destes, uma parte significativa partilha da mesma tipologia de aprovação por unanimidade (54,11% e 55,60%, respectivamente). Comprovamos, assim, a verificabilidade de uma forte solidariedade inter-orgânica. Apenas ocorrem *outputs* com distintos sentidos de votação ou apreciação ao nível do primeiro momento político (6,25%), embora com uma presença não passível de colocar em questão a verificabilidade da solidariedade inter-orgânica. Aliás, esta particularidade entende-se face à configuração do primeiro mandato autárquico do PSD, onde a elite governante apenas detinha uma maioria relativa em ambos os órgãos

autárquicos, permitindo uma maior sujeição às apreciações efectuadas pelas elites não governantes. A diversidade partidária, e neste caso, a superioridade numérica destas elites não governantes parece fragilizar, sem colocar em causa, o desenvolvimento e consecução das intenções expressas pela elite governante. Esta ilação remete-nos para a potencialização da solidariedade inter-orgânica pela coesão interna da elite governante, apesar de se verificarem, de igual modo, consensos estratégicos quanto a algumas políticas públicas a desenvolver e a *outputs* a expressar extensivos às elites não governantes, embora com inferior significado comparativo. Contudo, para comprovar esta ideia, importa-nos averiguar acerca da coesão interna das forças partidárias, até porque as divergências podem também expressar dissonâncias dentro dos partidos políticos em situação de oposição sendo, assim, pertinente identificar e caracterizar os comportamentos internos estruturados pela categorização dos *outputs*.

Quadro n.º24 - Proporção dos *outputs* assumidos, suprimidos e omissos, por momentos políticos.

Proporção dos <i>outputs</i>	Mandatos do PSD (1983-1989)			Mandatos do PS (1990-1997)				
	<i>Outputs</i> assumidos	<i>Outputs</i> suprimidos	<i>Outputs</i> omissos	<i>Outputs</i> assumidos	<i>Outputs</i> suprimidos	<i>Outputs</i> omissos		
Percentagem relativa em cada momento	93,83%	Com diferenças partidárias 44,74%	4,94%	1,23%	95,00%	Com diferenças partidárias 35,09%	1,67%	0,83%

Fonte: Actas da AM de 1/83 a 7/85, 1/86 a 5/89, 1/90 a 5/93, 1/94 a 6/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

Actas da CM de 1/83 a 53/85, 1/86 a 52/89, 1/90 a 54/93, 1/94 a 53/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

Salientamos, contudo, em termos prévios, que a relação proporcional entre as categorizações de *outputs* é comum aos dois momentos políticos. Pela leitura do quadro n.º24, observamos que os *outputs* assumidos detêm o maior quantitativo de deliberações (93,83% e 95,00%, respectivamente), sendo seguidos dos *outputs* suprimidos (4,94% e 1,67%, respectivamente) e, por fim, dos *outputs* omissos (1,23% e 0,83%, respectivamente), em conformidade com o que observámos na anterior vertente de análise. Dentro dos *outputs* assumidos, verificamos que os *outputs* assumidos com diferenças partidárias detêm um peso relativamente significativo nos dois momentos políticos (44,74% e 35,09%, respectivamente), com uma nítida evolução negativa. Este decréscimo pode ser explicado por uma possível maior identificação entre as forças partidárias relativamente à concepção

dos projectos a desenvolver, explicação que parece ser corroborada pela evolução igualmente negativa da presença, quer dos *outputs* suprimidos, quer dos *outputs* omissos, quer por anteriores ilações.

No que respeita à convergência das posturas assumidas pelas distintas forças partidárias, quanto aos assuntos partilhados por ambos os órgãos autárquicos, e nos dois momentos políticos, observamos que estas assumem particular pertinência no contexto do respectivo posicionamento político, tal como sucede na abordagem anteriormente efectuada.

Quadro n.º25 - Identidade do sentido de voto expresso, em ambos os órgãos autárquicos, por cada força partidária e por momentos políticos.

Identidade do sentido de voto	Mandatos do PSD (1983-1989)			Mandatos do PS (1990-1997)	
	PSD	PS	CDU	PSD	PS
Identidade de votação	92,59%	76,54%	76,54%	75,00%	95,83%

Fonte: Actas da AM de 1/83 a 7/85, 1/86 a 5/89, 1/90 a 5/93, 1/94 a 6/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

Actas da CM de 1/83 a 53/85, 1/86 a 52/89, 1/90 a 54/93, 1/94 a 53/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

De acordo com o quadro n.º25, em ambos os momentos políticos, é, efectivamente, a elite governante, que detêm comparativamente o maior nível de solidariedade partidária (92,59% e 95,83%, respectivamente), incidindo a sua convergência, por exemplo, no primeiro momento em *outputs* relativos ao Plano de Actividades e Orçamento Municipais e, no segundo momento, em *outputs* relativos às Taxas de Contribuição Autárquica. Em contrapartida, as elites não governantes apresentam uma solidariedade interna nitidamente inferior, quer a que constitui alternativa ao exercício do poder (76,54% e 75,00%, respectivamente), recaindo a respectiva convergência, por exemplo, na área da Habitação Social, quer a elite não governante constituída pela força política com menor presença efectiva nos órgãos autárquicos, porém, apenas verificável no primeiro momento político em análise (76,54%), face à sua ausência constante no órgão executivo no segundo momento político, inviabilizar o estudo da respectiva solidariedade partidária, e fazendo recair a convergência em áreas como a Urbanização.

Atendendo aos Plano de Actividades e Orçamento Municipais e Conta de Gerência e Relatório de Actividades constituírem instrumentos de gestão

autárquica fundamentais e expressarem, respectivamente, a perspectiva de intervenção da elite governante e a acção efectuada em si, consideramos pertinente averiguar do comportamento das forças partidárias relativamente a estes.

Quadro n.º26 - Identidade do sentido de voto expresso quanto ao Plano de Actividades e Orçamento Municipais, em ambos os órgãos autárquicos, por cada força partidária e por momentos políticos.

Identidade de sentido de voto	Mandatos do PSD (1983-1989)			Mandatos do PS (1990-1997)	
	PSD	PS	CDU	PSD	PS
Identidade de votação	100%	62,50%	50,00%	75,00%	100%

Fonte: Actas da AM de 1/83 a 7/85, 1/86 a 5/89, 1/90 a 5/93, 1/94 a 6/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

Actas da CM de 1/83 a 53/85, 1/86 a 52/89, 1/90 a 54/93, 1/94 a 53/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

Integrado, naturalmente, nos *outputs* assumidos com diferenças partidárias, este instrumento de trabalho, de acordo com o quadro n.º26, vem acentuar as tendências verificadas nos comportamentos das forças partidárias para os dois momentos políticos, dada a exclusividade de sentido idêntico da votação ao nível da elite governante (100% e 100%, respectivamente) e o decréscimo ou manutenção dos níveis de solidariedade interna da elite não governante, historicamente alternativa ao exercício do poder autárquico (62,50% e 75,00%, respectivamente), conjugado com igual decréscimo da força partidária com menor expressão eleitoral, a CDU, apenas possível de observarmos para o primeiro momento político (50,00%).

Quadro n.º27 - Identidade do sentido de voto expresso quanto à Conta de Gerência e Relatório de Actividades, em ambos os órgãos autárquicos, por cada força partidária e por momentos políticos.

Identidade de sentido de voto	Mandatos do PSD (1983-1989)			Mandatos do PS (1990-1997)	
	PSD	PS	CDU	PSD	PS
Identidade de votação	100%	28,57%	42,86%	50,00%	87,50%

Fonte: Actas da AM de 1/83 a 7/85, 1/86 a 5/89, 1/90 a 5/93, 1/94 a 6/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

Actas da CM de 1/83 a 53/85, 1/86 a 52/89, 1/90 a 54/93, 1/94 a 53/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

No que respeita a este outro instrumento revelador da prática de gestão e administração da Autarquia Local, de acordo com o quadro n.º27, reforçam-se as tendências previamente verificadas para outros *outputs*. A elite governante continua a deter os níveis mais elevados de solidariedade interna (100% e

87,50%, respectivamente), enquanto a elite não governante alternativa ao poder apresenta níveis nitidamente inferiores (28,57% e 50,00%, respectivamente) e a CDU apresenta, de igual modo, uma solidariedade interna inferior à elite governante (42,86%), apenas possível de observação nos mandatos do PSD.

Face ao exposto, podemos concluir que tendencialmente os respectivos comportamentos não dependem, em exclusivo, das características internas das forças partidárias, igualmente pertinentes, mas não objecto de estudo desta dissertação, mas encontram-se fortemente constringidas pelo cenário político envolvente, atendendo a que, como acima enunciamos, o PS e o PSD, exercendo o poder autárquico em alternativa, apresentam maiores índices de coesão interna aquando do exercício do poder autárquico, comparativamente aos observados aquando da situação de oposição, susceptível de motivar múltiplas insatisfações e potencializar conflitos internos. O exercício do poder parece, assim, constituir um factor preponderante no reforço da unidade das forças partidárias.

Como forma de colmatar a impossibilidade de comparar as posturas das forças partidárias com menor expressão eleitoral entre os dois momentos políticos e, atendendo ao facto de o PSD e o PS, ao emergirem como alternativos ao exercício do poder autárquico, colocarem as forças partidárias com menor expressão eleitoral, concretamente a CDU e o PSN, numa posição sensível quanto às tendências de voto, passíveis de identificarem o partido com o qual mais concordam, mediante a partilha de idênticos sentidos de voto, procedemos à respectiva confrontação com as posturas adoptadas por aquelas forças partidárias.

Quadro n.º28 - Parcerias preferidas no sentido de voto pelas forças partidárias com menor expressão eleitoral, por momentos políticos.

Parcerias no sentido de voto	Mandato do PSD (1983-1989)	Mandato do PS (1990-1997)	
	CDU	CDU	PSN
Sentido de voto idêntico com PS	62,10%	64,00%	50,00%
Sentido de voto idêntico com PSD	27,59%	16,00%	18,18%
Sentido de voto idêntico com PSN/CDU	-	12,00%	13,64%
Isolado	17,24%	8,00%	18,18%

Fonte: Actas da AM de 1/83 a 7/85, 1/86 a 5/89, 1/90 a 5/93, 1/94 a 6/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

Actas da CM de 1/83 a 5/85, 1/86 a 5/89, 1/90 a 5/93, 1/94 a 5/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

A análise comparativa patente no quadro n.º28 permite-nos evidenciar, para ambos os momentos políticos, que no caso das deliberações não proferidas por unanimidade, a CDU aproxima-se tendencialmente dos sentidos de voto efectuados pelo PS, independentemente do seu posicionamento no espectro político (62,10% e 64%, respectivamente), relativas, por exemplo, no primeiro momento ao Desporto e Urbanização e no segundo momento às Taxas de Contribuição Autárquica e Conta de Gerência e Relatório de Actividades. Efectuando o mesmo tipo de análise para o PSN, apenas presente nos mandatos do PS, observamos a manutenção desta tendência (50,00%), recaindo em áreas como o Desporto, o que nos pode remeter para a ilação de que, ao nível das forças partidárias com menor expressão eleitoral, mais do que a solidariedade ou coesão com a restante elite não governante, é, basicamente, a proximidade ideológica que determina o sentido do voto.

A análise da solidariedade partidária estruturada pela categorização dos *outputs*, em termos comparativos, permite-nos evidenciar um modelo idêntico para ambos os momentos políticos em análise, a exemplo do que sucede nas abordagens anteriormente realizadas.

Quadro n.º29 - Sentido de voto interno das forças partidárias estruturado por *outputs* assumidos, suprimidos e omissos, por momentos políticos.

Sentido de voto	Categorização dos <i>outputs</i>	Mandatos do PSD (1983-1989)			Mandatos do PS (1990-1997)	
		PSD	PS	CDU	PSD	PS
Votação idêntica	<i>Outputs</i> assumidos	92,11%	77,63%	77,63%	76,32%	98,25%
		Com diferenças partidárias	Com diferenças partidárias	Com diferenças partidárias	Com diferenças partidárias	Com diferenças partidárias
		85,29%	73,53%	67,65%	67,50%	97,50%
	<i>Outputs</i> suprimidos	100%	50,00%	50,00%	100%	100%
	<i>Outputs</i> omissos	100%	100%	100%	100%	100%
Votação diferente	<i>Outputs</i> assumidos	7,89%	22,37%	22,37%	23,68%	1,75%
		Com diferenças partidárias	Com diferenças partidárias	Com diferenças partidárias	Com diferenças partidárias	Com diferenças partidárias
		14,71%	26,47%	32,35%	32,50%	2,50%
	<i>Outputs</i> suprimidos	100%	50,00%	50,00%	-	-
	<i>Outputs</i> omissos	-	-	-	-	-

Fonte: Actas da AM de 1/83 a 7/85, 1/86 a 5/89, 1/90 a 5/93, 1/94 a 6/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

Actas da CM de 1/83 a 53/85, 1/86 a 52/89, 1/90 a 54/93, 1/94 a 53/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

Assim, no que respeita aos *outputs* assumidos constatamos que a relação entre os níveis de solidariedade patentes em cada força política com representação eleitoral não parece depender tanto das características inerentes a cada uma destas mas, antes, ao respectivo posicionamento no espectro político local, condição igualmente presente nas vertentes de análise efectuadas acima.

Os níveis mais elevados de solidariedade partidária interna não respeitam a nenhuma força partidária em particular mas antes à elite governante em ambos os momentos políticos (92,11% e 98,25%, respectivamente), pelo que, em contrapartida, as elites não governantes, e nitidamente a que constitui alternativa ao exercício do poder autárquico ao nível da história política local, apresenta uma coesão e solidariedade interna bem menos acentuada (77,63% e 76,32%, respectivamente).

Com vista a identificar a extensão desta solidariedade procedemos à análise dos *outputs* assumidos com diferenças partidárias, especificidade dos *outputs* assumidos, dada a respectiva existência se dever ao facto de existirem distintas perspectivas quanto à expressão concreta de políticas perfeitamente assumidas e, logo, dos *outputs* a promover. Esta análise evidencia a continuidade do posicionamento relativo dos níveis de solidariedade partidária mas permite-nos, igualmente, identificar a ocorrência de decréscimos, tanto ao nível da elite governante (85,29% e 97,50%, respectivamente), como no que respeita à elite não governante alternativa ao exercício do poder (73,53% e 67,50%, respectivamente), o que, de alguma forma, revela que as diferenças partidárias não respeitam apenas ao confronto político-partidário, mas sucedem, de igual modo, no centro das forças partidárias. Incidem no primeiro momento em *outputs* como a revisão de protocolo com uma associação local e no segundo momento em *outputs* relativos à Habitação Social.

A solidariedade interna da elite governante atinge o seu máximo no contexto dos *outputs* suprimidos e omissos nos dois momentos políticos (100% e 100%, respectivamente), recaindo no primeiro momento em *outputs* relativos à Urbanização e no segundo momento em *outputs* relativos ao Parque Industrial. Por seu lado, a elite não governante, usualmente alternativa ao exercício do

poder autárquico, apesar de apresentar, de igual modo, uma solidariedade total nestes *outputs* no segundo momento político (100%) e nos *outputs* omissos no primeiro momento político (100%), detém níveis de solidariedade interna francamente menores nos *outputs* suprimidos no primeiro momento político (50%), revelando, neste contexto, dissonâncias internas.

Atendendo à impossibilidade, já antes referida, de procedermos à análise comparativa entre os diferentes momentos em análise das forças partidárias apenas presentes num destes momentos, procuramos, de novo, avaliar, em caso de decisão por maioria, quais os parceiros preferidos na expressão do voto.

Quadro n.º30 - Parcerias no sentido de voto pelas forças partidárias com menor expressão eleitoral por *outputs* assumidos, suprimidos e omissos, por momentos políticos.

Sentido de voto	Mandatos do PSD (1983-1989)			Mandatos do PS (1990-1997)					
	<i>Outputs</i> assumidos	<i>Outputs</i> suprimidos	<i>Outputs</i> omissos	<i>Outputs</i> assumidos		<i>Outputs</i> suprimidos		<i>Outputs</i> omissos	
	CDU			CDU	PSN	CDU	PSN	CDU	PSN
Sentido de voto idêntico com PS	44,44%	50,00%	-	58,33%	33,33%	-	-	-	-
Sentido de voto idêntico com PSD	33,33%	-	-	8,33%	22,22%	-	-	-	-
Sentido de voto idêntico com PSN/CDU	-	-	-	25,00%	33,33%	-	-	-	-
Voto isolado	22,22%	50,00%	-	8,33%	11,11%	-	-	-	-

Fonte: Actas da AM de 1/83 a 7/85, 1/86 a 5/89, 1/90 a 5/93, 1/94 a 6/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

Actas da CM de 1/83 a 53/85, 1/86 a 52/89, 1/90 a 54/93, 1/94 a 53/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

A leitura do quadro n.º30 permite-nos evidenciar uma nítida proximidade em relação ao PS, pelo que, de acordo com ilações acima expressas, no caso destas forças partidárias, concretamente, CDU (44,44% e 58,33%, respectivamente) e PSN (37,33%), a determinar a preferência de sentido de voto parece estar a proximidade ideológica, e não tanto o posicionamento no espectro político.

Torna-se, assim, possível identificarmos um modelo em que a elite governante se caracteriza por uma maior solidariedade partidária em termos inter-orgânicos e, em contrapartida, a elite não governante alternativa ao exercício do poder autárquico, em particular, apresenta comparativamente maiores dissonâncias internas, independentemente do momento político.

CAPÍTULO 2 - ANÁLISE DOS PROCESSOS DECISÓRIOS.

O estudo dos processos decisórios é realizado estruturalmente com base na Análise Sequencial¹⁵⁷, quando pretendemos analisar o decurso do processo decisório, desde o início até ao seu término, face às alterações que ocorrem no meio envolvente, nos apoios e exigências efectuadas e nos actores envolvidos, e na Análise Estratégica¹⁵⁸, quando procuramos identificar a centralização da acção na heterogeneidade dos actores dotados de uma certa margem de liberdade e de racionalidade para a intervenção.

Procuramos articular os dois métodos de análise, procedendo-se à Análise Sequencial, mas com a consideração, em paralelo, dos principais intervenientes em cada uma das fases. Contudo, de acordo com o enquadramento teórico, corroboramos a não linearidade dos processos decisórios¹⁵⁹, pelo que a delimitação sequencial se enquadra no contexto analítico. Efectivamente, as políticas públicas concretizam-se mediante a sucessão de fases diferenciadas, não obrigatoriamente sequenciais ou completamente estanques, nas quais se processam distintas tramitações e interferem distintos factores ou agentes. Neste sentido, de acordo com o referido em Capítulo anterior, não são passíveis de se reduzirem ou compreenderem apenas com a expressão das respectivas deliberações. Mais relevante que a decisão entendida como central, é o acompanhamento do processo, é a análise do respectivo processo de decisão.

Como forma de colmatar a dificuldade de delimitar as fases, colocamos a decisão entendida como determinante no centro do processo decisório e identificamos cada uma das restantes em função da constatação de actos reportados a estas, mesmo com a observação da simultaneidade de ocorrência destas fases.

¹⁵⁷ A Análise Sequencial apresenta como grande vantagem o facto de descentralizar a avaliação excessiva dos actores e dos jogos por estes desenvolvidos, abordando as políticas públicas como “conjuntos mais ou menos coerentes de intenções, decisões e de realizações imputáveis a uma autoridade pública visando produzir efeitos no campo social” (Sarmiento 2001:649).

¹⁵⁸ A explicitação destes dois métodos de análise encontra-se desenvolvida no Capítulo 4 da II Parte.

¹⁵⁹ A linearidade das decisões e dos subjacentes processos tem sido objecto de vastas e frequentes críticas ao nível da literatura científica. Para uma melhor explicitação consultar o Capítulo 1 da II Parte.



Temos como pretensão identificar ao longo dos processos decisórios, e em conformidade com cada fase específica, os respectivos condicionantes e agentes, nomeadamente, os grupos de interesses, as associações e os munícipes, que constituem os actores sociais, e os actores nacionais e regionais, no âmbito técnico e administrativo, eventualmente envolvidos, a perspectiva de cada força partidária, em função do posicionamento político, e os *inputs* e os *outputs*, respectivamente, expressos e produzidos. Para além destes aspectos, na fase de Iniciação, consideramos também o modelo através do qual as políticas integram o *agenda setting*, o contexto envolvente, os critérios e os objectivos. Por outro lado, consideramos, ainda, na fase da Formulação de alternativas, os critérios subjacentes às políticas e, por fim, na fase de Avaliação, a mensuração dos efeitos concretizada na eficácia e na eficiência da execução das políticas públicas, pela elite governante, pelas elites não governantes e pelos munícipes.

Não procedemos à distinção das elites não governantes, face às posições similares que assumem em confronto com a elite governante, mesmo quando não se identificam entre si, e por nos interessar, em particular, a elite não governante alternativa ao poder. Recordemos que a análise comporta duas amostras de processos decisórios, de igual dimensão, relativas a cada momento político.

Recordemos, ainda, que para além do carácter descritivo da proporção das variáveis (ver quadro n.º49 em anexo), pretendemos identificar, sempre que possível, eventuais associações estatisticamente significativas em aspectos considerados cruciais, e a referir oportunamente, apesar da exiguidade das amostras, o que pressupõe um cuidado acrescido na análise das correlações encontradas. Recordemos que utilizamos o teste estatístico *ró de Spearman*, método não-paramétrico, devido a permitir-nos identificar a força e a direcção das relações e poder ser utilizado numa vasta diversidade de contextos (Bryman e Cramer 1993), com variáveis de intervalo (Bryman e Cramer 1993), ou com variáveis nominais (O'Brien 1979). As correlações variam entre -1 e $+1$ ¹⁶⁰, e

¹⁶⁰ Cohen e Holliday sugerem o seguinte critério para a identificação de uma correlação elevada: abaixo de 0,19 é muito baixa; de 0,20 a 0,30 é baixa; entre 0,40 e 0,69 é moderada; de 0,70 a 0,89 é alta; e de 0,90 a 1 é muito alta (Cohen e Holliday 1982). Todavia, estas indicações não devem ser encaradas como definitivas, dado que é difícil discernir orientações consensuais para a interpretação destes valores.

quando se identificam com estes valores são perfeitas, respectivamente, negativa ou positivamente. Assim, “quanto mais perto o r estiver de 1 (seja positivo seja negativo) mais forte é a associação entre duas variáveis. Quanto mais perto de 0 estiver o r mais fraca será a associação” (Bryman e Cramer 1993: 206).

2.1. INICIAÇÃO.

Muitas vezes questionamos o fundamento da emergência de certos problemas em detrimento de outros, possivelmente com necessidades similares de resolução. Evidencia-se, de algum modo, um carácter selectivo e parcialmente arbitrário, na identificação dos problemas a serem integrados no *agenda setting*, condição indispensável para o desencadear do processo decisório.

É a percepção pelas autoridades públicas da respectiva necessidade de intervir e dirimir o problema em causa que determina a inserção no *agenda setting* e, logo, promove o desencadear do processo decisório. Esta inserção pode, contudo, processar-se mediante distintos cenários ou modelos. Neste estudo de caso, a confrontação dos modelos entre os mandatos do PSD e os mandatos do PS evidencia a prevalência determinante do modelo da antecipação (60,00% e 77,78%, respectivamente). Ou seja, independentemente do momento político, observamos uma tendência para o protagonismo da capacidade de iniciativa das autoridades públicas ao procurarem dirimir os potenciais ou existentes desequilíbrios, em detrimento da capacidade de mobilidade de grupos diferenciados e da própria população e mesmo dos meios de comunicação social local, face à ténue presença do modelo de mobilização e à ausência permanente do modelo de mediatização. Neste sentido, podemos concluir, ainda, pelo carácter preventivo das políticas desenvolvidas ao se procurar neutralizar potenciais exigências dos munícipes que, *a posteriori*, poder-se-iam revelar mais agudizantes. Esta conclusão remete-nos para outra ilação. A defesa da consecução restrita das políticas conformes à base social de apoio com vista à respectiva manutenção viabilizadora de futuras reeleições parece apresentar algumas limitações. Sem contrariarmos esta perspectiva, mas possivelmente devido ao baixo quantitativo de eleitores e à fragilidade da respectiva fidelização, observamos a selecção de

políticas com incidência para além da base social de apoio, o que, de alguma forma, pode expressar, por um lado, a pretensão de aumento da dimensão da base social de apoio para futuras reeleições e, por outro lado, uma tendência para o baixo envolvimento partidário na perspetivação da intervenção pública reportada à real caracterização, interesses e carências do Município, se atendermos ao facto de ambos os momentos políticos partilharem da principal razão para a consecução das mesmas: “necessidade de equipamentos e/ou infra-estruturas” (66,67% e 66,67%, respectivamente), apesar do posicionamento relativo das causas subjacentes ao surgimento destas políticas não serem linearmente idênticas entre os momentos políticos em estudo.

Interessante será averiguarmos acerca da presença de actores, que não a elite governante ou as elites não governantes, e respectivas posturas quanto à prossecução das políticas públicas e desenvolvimento dos processos decisórios. Categorizados em actores sociais e actores técnicos e administrativos, observamos diferentes presenças entre os momentos políticos em análise.

No que respeita aos actores sociais, enquanto ao nível dos mandatos do PSD prevalecem os grupos de interesses e os munícipes com posturas de apoio (33,33% e 33,33%, respectivamente), nos mandatos do PS as presenças são repartidas entre associações, no sentido do apoio, e os munícipes, no sentido da interdição ou alteração da política (50,00% e 50,00%, respectivamente).

O entendimento como assunto público deriva, por sua vez, de situações diferenciadas. Por um lado, as solicitações, mais ou menos explícitas, da população local configuram-se extremamente importantes (Bairro Social), atendendo a que nesta reside a capacidade de escolha da configuração político-partidária, pelo que fragiliza e determina a acção das forças partidárias representadas, e particularmente da elite governante. Dentro daquela, é possível encontrarmos grupos constituídos, configurados em grupos de interesses, que promovem acções conducentes à inclusão de temáticas no *agenda setting* da Autarquia (Mercado Semanal). Questões que, naturalmente, interferem com os interesses respectivos. Por outro lado, a elevação a assunto público deriva, de igual modo, da percepção por parte da Autarquia, usualmente, pela elite

governante (Cine-Teatro, Complexo Desportivo da Verbena), mas também pelas elites não governantes (Protocolo entre a CM e a AHBVSBA), da possibilidade de rentabilização de recursos existentes ou passíveis de aquisição, configurando a primeira hipótese, essencialmente, projectos com conotação partidária.

Quadro n.º31 - Matriz de Correlação de Spearman entre cada momento político e as posturas de actores sociais intervenientes, na fase da Iniciação.

Variáveis	Correlações (r)
PSD/grupo de interesse a apoiar política	1,000**
PSD/associação a apoiar política	-
PSD/municípios a apoiar política	,756*
PSD/municípios a interditar ou alterar política	,500
PS/grupo de interesse a apoiar política	-
PS/associação a apoiar política	1,000**
PS/municípios a apoiar política	-
PS/municípios a interditar ou alterar política	1,000**

Fonte: Actas da AM de 1/83 a 7/85, 1/86 a 5/89, 1/90 a 5/93, 1/94 a 6/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

Actas da CM de 1/83 a 53/85, 1/86 a 52/89, 1/90 a 54/93, 1/94 a 53/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

* Correlação significativa

** Correlação muito significativa

De acordo com o quadro n.º31, ao procurarmos estabelecer correlações entre estes actores e as posturas desenvolvidas, por momentos políticos, verificamos que nos mandatos do PSD existe uma tendência para os municípios e os grupos de interesses promoverem ao apoio das políticas a desenvolver ($r=,756$ e $r=1,000$, respectivamente), e nos mandatos do PS observamos uma forte predisposição para as associações promoverem ao apoio das políticas ($r=1,000$) e para os municípios tentarem a respectiva interdicção ou alteração ($r=1,000$).

O descontentamento evidenciado pelos municípios no segundo momento é coexistente com níveis de apoio da elite governante às políticas públicas inferiores aos patentes nos mandatos do PSD (50,00% e 58,33%, respectivamente), pelo que este parece dirigir-se às políticas públicas em si, que nem sempre são suscitadas ou configuradas de acordo com as pretensões da própria elite governante.

Aliás, a observação da presença e respectivo posicionamento dos actores técnicos e administrativos, nomeadamente os nacionais, permite-nos identificar uma

maior repartição das suas influências nos mandatos do PS, nomeadamente a apoiar políticas que são objecto de crítica por parte dos munícipes.

Quadro n.º32 - Matriz de Correlação de Spearman entre cada momento político e as posturas de actores técnicos/administrativos intervenientes, na fase da Iniciação.

Variáveis	Correlações (r)
PSD/actores nacionais a apoiar política	1,000**
PSD/actores regionais a apoiar política	1,000**
PSD/actores regionais a interditar ou alterar política	-
PS/actores nacionais a apoiar política	1,000**
PS/actores regionais a apoiar política	,791*
PS/actores regionais a interditar ou alterar política	,250

Fonte: Actas da AM de 1/83 a 7/85, 1/86 a 5/89, 1/90 a 5/93, 1/94 a 6/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

Actas da CM de 1/83 a 53/85, 1/86 a 52/89, 1/90 a 54/93, 1/94 a 53/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

* Correlação significativa

** Correlação muito significativa

Nem todas as políticas públicas, apesar de serem integradas no *agenda setting* pelas autoridades públicas locais, correspondem linearmente às suas expectativas, quer na forma, quer no conteúdo, tendo estas, porém, de proceder à respectiva concretização de acordo com as directrizes administrativas superiores (ASR e Linhas de Alta Tensão), o que, de alguma forma, pode constituir justificação para o baixo apoio da elite governante no segundo momento político e, em simultâneo, a postura desfavorável dos munícipes.

Observamos, ainda, pelo quadro n.º32, a correlação positiva dos apoios desenvolvidos pelos actores nacionais nos dois períodos em análise ($r=1,000$ e $r=1,000$, respectivamente). O facto da tramitação dos processos depender parcialmente da aceitação hierárquica superior, face à subordinação à Administração Central, apesar de se defender e caminhar para a gradual autonomia das Autarquias Locais, permite-nos explicar esta presença significativa. Com similar correlação encontramos os actores regionais, no âmbito dos mandatos do PSD ($r=1,000$) e do PS ($r=,791$), passível de entendimento no contexto das alterações ao nível da Administração Pública com possível descentralização de tramitações necessárias aos processos. Recordemos a presença de processos nos mandatos do PS aos quais é premente o exercício de competências pelas direcções regionais como, por exemplo, o PDM, Linhas de Alta Tensão, entre outros.

A caracterização dos *inputs* entre os dois momentos políticos permite-nos identificar uma convergência de tendências de comportamentos, embora se observem distintas proporções em termos internos. Sendo, sem dúvida, as elites não governantes a assumirem um maior protagonismo ao nível das exigências (70,00% e 85,71%, respectivamente) e a elite governante ao nível dos apoios (58,33% e 50,00%, respectivamente), observamos uma maior repartição destes últimos tornando, assim, relativo a aparente menor proporção dos apoios por parte da elite governante. Por outro lado, remete-nos, quer para uma partilha relativa de perspectivas de intervenção entre os possíveis actores intervenientes, quer, ainda, e em consonância com a passividade reivindicativa, para o maior facilitismo na concretização de posturas de apoio comparativamente a posturas de contestação. Neste sentido, torna-se interessante constatar-mos a proporção dos apoios concretizados pelas elites não governantes nos momentos políticos (8,33% e 16,67%, respectivamente), manifestamente acrescidos nos mandatos do PS.

O *output* mais frequente na fase de Iniciação, para ambas as amostras, concretiza-se em “avançar com o projecto” (55,56% e 77,78%, respectivamente), facilmente compreensível atendendo a tratarem-se de políticas assumidas e, logo, com acordo ao nível da respectiva consecução, embora não necessariamente com amplos entendimentos partidários.

Ambos os momentos políticos partilham igualmente do factor preponderante a identificar os objectivos pretendidos com a intervenção pública: “construir equipamento ou infra-estrutura” (33,33% e 40,00%, respectivamente). A convergência revela-nos, mais uma vez, quer a caracterização de um Concelho do interior com amplas necessidades, quer o relativo alheamento partidário na definição dos objectivos a prosseguir, naturalmente, sem se ter a pretensão de identidade total ou de sintonia completa na configuração ou oportunidade dos mesmos. Por outro lado, a confrontação da verificabilidade dos recursos remete-nos para uma diferenciação pertinente relacionada com o modo específico de promover à gestão e administração do Município. Nos mandatos do PS a consecução das políticas públicas encontra-se a jusante da verificabilidade e posse de recursos adequados, enquanto nos mandatos do PSD esta condição

parece revelar uma preponderância inferior (83,33% e 50,00%, respectivamente). Uma possível explicação reside no recurso sistemático no segundo grupo de mandatos a participações mediante contratos-programa, ou em termos comunitários, não se tendo o mesmo verificado no primeiro momento político, quer devido à não coincidência inicial com a integração na então Comunidade Económica Europeia, quer devido ao descurar desta possibilidade, comprovada pela construção de vários equipamentos através da administração directa.

2.2. FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS.

Nesta fase é possível identificarmos, de igual modo, o exercício de influências por distintos actores, quer sociais, quer administrativos e técnicos, não obrigatoriamente idênticos aos da fase de Iniciação ou com presença similar.

Quadro n.º33 - Matriz de Correlação de Spearman entre cada momento político e as posturas de actores sociais intervenientes, na fase da Formulação de alternativas.

Variáveis	Correlações (r)
PSD/associação a apoiar política	,791*
PSD/ associação a interditar ou alterar política	,395
PSD/municípios a apoiar política	1,000**
PSD/municípios a interditar ou alterar política	-
PS/associação a apoiar política	,661
PS/ associação a interditar ou alterar política	,661
PS/municípios a apoiar política	,395
PS/municípios a interditar ou alterar política	,791*

Fonte: Actas da AM de 1/83 a 7/85, 1/86 a 5/89, 1/90 a 5/93, 1/94 a 6/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

Actas da CM de 1/83 a 53/85, 1/86 a 52/89, 1/90 a 54/93, 1/94 a 53/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

* Correlação significativa

** Correlação muito significativa

O quadro n.º33 mostra-nos nos mandatos do PSD a presença de associações ($r=,791$) e de municípios ($r=1,000$) que se manifestam tendencialmente no sentido do apoio aos *outputs* emanados (33,33% e 33,33%, respectivamente). Em termos comparativos com a fase de Iniciação, constatamos uma “substituição” dos grupos de interesses pelas associações, passível de ser explicada pelo facto daqueles terem concentrado a influência no desencadear do processo não se imiscuindo na definição do conteúdo do mesmo, ou ainda pela especificidade do

caso lhes vedar qualquer interferência, nomeadamente, com a possibilidade de estarem envolvidas outras entidades às quais não têm acesso.

Nos mandatos do PS mantém-se uma proporção significativa das posturas desfavoráveis dos munícipes (42,86%) quanto às políticas a desenvolver e aos *outputs* a expressar ($r=,791$), reportando estas aos mesmos processos identificados na fase de Iniciação. Esta observação isolada remeteria para profundos desfazamentos entre as perspectivas e ambições dos munícipes e as práticas defendidas pela elite governante. Mas, de acordo com o quadro n.º34, ao confrontarmos as políticas que aqueles procuram alterar e as exigências feitas pela elite governante, constatamos uma correlação muito significativa ($r=1,000$), bem como entre as exigências da elite governante e as dos munícipes ($r=,756$).

Quadro n.º34 - Matriz de Correlação de Spearman entre as posturas dos actores sociais e da elite governante e das elites não governantes, na fase da Formulação de alternativas, por momentos políticos.

Variáveis	Correlações (r)
PSD/munícipes a interditar ou alterar política/exigências da elite governante	-
PSD/exigências dos munícipes /exigências da elite governante	-
PSD/exigências das comissões /exigências da elite governante	-
PSD/munícipes a interditar ou alterar política/exigências das elites não governantes	-
PSD/exigências dos munícipes /exigências das elites não governantes	,250
PSD/exigências das comissões /exigências das elites não governantes	-,500
PSD/munícipes a interditar ou alterar política/exigências das comissões	-
PS/munícipes a interditar ou alterar política/exigências da elite governante	1,000**
PS/ exigências dos munícipes /exigências da elite governante	,756*
PS/munícipes a interditar ou alterar política/exigências das comissões	,756*
PS/munícipes a interditar ou alterar política/exigências das elites não governantes	,316
PS/exigências dos munícipes /exigências das elites não governantes	,060
PS/exigências das comissões /exigências das elites não governantes	,060

Fonte: Actas da AM de 1/83 a 7/85, 1/86 a 5/89, 1/90 a 5/93, 1/94 a 6/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

Actas da CM de 1/83 a 53/85, 1/86 a 52/89, 1/90 a 54/93, 1/94 a 53/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

* Correlação significativa

** Correlação muito significativa

Tendo, ainda, como base de análise as exigências das elites em articulação com as desenvolvida pelos restantes actores em presença, observamos que nos mandatos do PSD não é possível surpreender qualquer correlação significativa. Por seu lado, nos mandatos do PS, às correlações acima referidas, acrescentamos uma tendência significativa para a correlação entre a pretensão dos munícipes

interditarem ou alterarem as políticas públicas e as exigências das comissões ($r=,756$), facilmente compreensível atendendo a que estas comissões resultam da organização de munícipes que pretendem colectivamente atingir objectivos que individualmente consideram inexecutáveis.

O mesmo comportamento não se verifica na relação com as elites não governantes que não apresentam nenhuma correlação com significado estatístico em nenhum dos momentos políticos. A situação de oposição parece contribuir para uma aparente impraticabilidade estatística de sintonia com as práticas e comportamentos dos restantes actores intervenientes.

Quanto aos actores administrativos ou técnicos, quer de âmbito nacional, quer de âmbito regional, ao nível dos mandatos do PSD, e de acordo com o quadro n.º35, comprovamos a manutenção da correlação com as atitudes de apoio ($r=1,000$ e $r=,800$, respectivamente). Em contrapartida nos mandatos do PS, ao não se apurar a continuidade das correlações presentes na fase de Iniciação, podemos concluir pelo processamento de alterações, plausivelmente, devidas à tramitação dos processos em causa.

Quadro n.º35 - Matriz de Correlação de Spearman entre cada momento político e as posturas de actores técnicos/administrativos intervenientes, na fase da Formulação de alternativas.

Variáveis	Correlações (r)
PSD/actores nacionais a apoiar política	1,000**
PSD/ actores nacionais a interditar ou alterar política	-
PSD/ actores regionais a apoiar política	,800**
PSD/ actores regionais a interditar ou alterar política	,316
PS/ actores nacionais a apoiar política	,632
PS/ actores nacionais a interditar ou alterar política	,378
PS/ actores regionais a apoiar política	,598
PS/ actores regionais a interditar ou alterar política	,286

Fonte: Actas da AM de 1/83 a 7/85, 1/86 a 5/89, 1/90 a 5/93, 1/94 a 6/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

Actas da CM de 1/83 a 53/85, 1/86 a 52/89, 1/90 a 54/93, 1/94 a 53/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

* Correlação significativa

** Correlação muito significativa

No que respeita aos *inputs* expressos em exigências, observamos caracterizações diferenciadas entre os momentos políticos. Enquanto no primeiro momento as principais exigências são proferidas pelas elites não governantes (66,67%) e as restantes repartidas equitativamente entre os munícipes, as comissões e as

direcções regionais (11,11%, cada), no segundo momento político, as principais exigências encontram-se distribuídas equitativamente entre as elites não governantes e as direcções regionais (25,00%, cada), sendo as demais efectuadas pela própria elite governante (18,75%), pelos munícipes (12,50%), pelas comissões (12,50%) e pelas associações (6,25%). A presença da elite governante, neste contexto, compreende-se atendendo à correlação acima exposta com as exigências proferidas pelos munícipes, o que revela a oposição da elite governante às políticas emergentes de entidades que não as locais, nomeadamente nacionais que desenvolvem, aliás, fortes apoios à sua consecução. As elites não governantes, por seu lado, não evidenciam nenhuma correlação com as posturas destes actores no segundo momento político, mas apresentam uma correlação significativa de sentido negativo no grupo de mandatos do PSD ($r=-,756$), traduzida consequentemente na oposição dos sentidos dos posicionamentos face às políticas em causa, como podemos ler no quadro n.º36.

Quadro n.º36 - Matriz de Correlação de Spearman entre os apoios das direcções nacionais e as exigências das elites não governantes, na fase da Formulação de alternativas, por momentos políticos.

Variáveis	Correlações (r)
PSD/exigências das elites não governantes/apoios das direcções nacionais	-,756*
PS/ exigências das elites não governantes/apoios das direcções nacionais	,158

Fonte: Actas da AM de 1/83 a 7/85, 1/86 a 5/89, 1/90 a 5/93, 1/94 a 6/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

Actas da CM de 1/83 a 53/85, 1/86 a 52/89, 1/90 a 54/93, 1/94 a 53/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

* Correlação significativa

** Correlação muito significativa

Os *outputs* saídos desta fase do processo decisório apresentam idêntica hierarquização entre os dois grupos de mandatos ao verificarmos que, enquanto a elite governante concorda com a globalidade do projecto (88,89% e 63,64%, respectivamente), as elites não governantes apenas concordam com a sua designação (60,00% e 60,00%, respectivamente), e não com o seu todo. A evidente menor concordância da elite governante no segundo momento político, mais uma vez, se pode atribuir às políticas resultantes de entidades nacionais ou regionais nas quais não se revê. A lógica de acção das elites não governantes pode ser entendida no confronto da defesa de conteúdos específicos para um

mesmo projecto, suportado na identificação de uma mesma necessidade efectuada, quer pela elite governante, quer pelas elites não governantes.

O posicionamento relativo dos critérios subjacentes ao desenvolvimento das políticas públicas e à expressão dos *outputs* não sofre alterações entre os dois momentos políticos, embora, naturalmente, em termos internos, sejam passíveis de apresentarem proporções diferenciadas. Assim, tanto a elite governante (46,15% e 31,25%, respectivamente), como as elites não governantes (45,45% e 35,71%, respectivamente) apresentam como principal critério para a intervenção pública “o benefício da população”, e partilham, de igual modo, do segundo critério materializado na “necessidade de equipamento” (23,08% e 25,00%, respectivamente e 18,18% e 21,43%, respectivamente). A convergência observada compreende-se num contexto em que ambas procuram corresponder à satisfação dos munícipes, no sentido de manutenção do poder, ou no sentido de conquista do exercício do poder. Configuram forças sujeitas à avaliação dos munícipes, dependendo destes o desenho do espectro político.

Nesta fase são desenvolvidas distintas alternativas passíveis de serem posteriormente objecto de concretização. Uma são efectivamente aceites, outras são rejeitadas. Dentro das alternativas aceites e para ambos os momentos políticos, a elite governante preconiza maioritariamente “avançar com a política” (77,78% e 77,78%, respectivamente), sendo esta postura corroborada pelas elites não governantes (66,67% e 71,43%, respectivamente), o que mais uma vez parece remeter-nos para a convergência partidária de perspectivas de intervenção pública, de consensos estratégicos não coincidentes necessariamente em toda a evolução, e subordinados ao poder de decisão inerente aos munícipes.

Quadro n.º37 - Matriz de Correlação de Spearman entre os *outputs* expressos pela elite governante e pelas elites não governantes, na fase da Formulação de alternativas, por momentos políticos.

Variáveis	Correlações (r)
PSD/elite governante – inclusão equipamento/elites não governantes – exclusão equipamento	1,000**
PS/elite governante – inclusão equipamento/elites não governantes – exclusão equipamento	-

Fonte: Actas da AM de 1/83 a 7/85, 1/86 a 5/89, 1/90 a 5/93, 1/94 a 6/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

Actas da CM de 1/83 a 53/85, 1/86 a 52/89, 1/90 a 54/93, 1/94 a 53/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

* Correlação significativa

** Correlação muito significativa

Observamos, ainda, nos mandatos do PSD, mediante o quadro n.º37, uma forte correlação entre a pretensão da elite governante em incluir um dado equipamento nos projectos a desenvolver e a vontade das elites não governantes em procederem à respectiva exclusão ($r=1,000$), testemunhando, desta forma, mais uma vez, as discordâncias relativas aos conteúdos, mas não extensivas aos projectos como um todo.

2.3. DECISÃO.

A fase da decisão apresenta, de igual modo, a interferência de distintos actores. Naturalmente não intervindo directamente no acto decisório em si, dado este competir às autoridades públicas locais, mas com o exercício de influências, quer no sentido favorável, quer no sentido desfavorável, às políticas em causa. A análise comparativa dos grupos de mandatos evidencia caracterizações diferenciadas quanto ao sentido e preponderância destes actores.

Quadro n.º38 - Matriz de Correlação de Spearman entre cada momento político e as posturas de actores sociais intervenientes, na fase da Decisão.

Variáveis	Correlações (r)
PSD/grupo de interesse a apoiar política	,756*
PSD/grupo de interesse a interditar ou alterar política	,500
PSD/associação a apoiar política	,598
PSD/ associação a interditar ou alterar política	,598
PSD/munícipes a apoiar política	,661
PSD/munícipes a interditar ou alterar política	,661
PS/grupo de interesse a apoiar política	-
PS/grupo de interesse a interditar ou alterar política	1,000**
PS/associação a apoiar política	,661
PS/ associação a interditar ou alterar política	,661
PS/munícipes a apoiar política	,395
PS/munícipes a interditar ou alterar política	,791*

Fonte: Actas da AM de 1/83 a 7/85, 1/86 a 5/89, 1/90 a 5/93, 1/94 a 6/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

Actas da CM de 1/83 a 53/85, 1/86 a 52/89, 1/90 a 54/93, 1/94 a 53/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

* Correlação significativa

** Correlação muito significativa

Nos mandatos do PSD comprovamos uma tendência significativa para os grupos de interesses exercerem uma influência no sentido do apoio às políticas em curso ($r=,756$) e, em simultâneo, a presença das associações a apoiarem mas também a procurarem interditar as políticas (22,22%, 22,22% e 22,22%, respectivamente)

sem estabelecerem, contudo, correlações significativas. Por sua vez, os mandatos do PS caracterizam-se por uma maior permissividade às influências externas desenvolvidas no sentido desfavorável às políticas em causa. A tendência patente ao nível dos grupos de interesses ($r=1,000$) é extensiva aos municipais ($r=,791$), mantendo estes últimos actores sociais idêntico posicionamento ao longo dos processos decisórios (33,33% e 33,33%, respectivamente).

Ainda, ao nível dos mandatos do PSD, observamos a presença de posturas desfavoráveis procedentes das associações, contrárias às desenvolvidas anteriormente, e que apesar de não ser possível identificar qualquer correlação significativa, manifestam, provavelmente, descontentamento em relação ao facto das expectativas de acção terem sido frustradas, apesar do envolvimento prévio.

Os actores administrativos e técnicos caracterizam-se, em ambos os grupos de mandatos políticos, essencialmente, por uma postura favorável relativamente às políticas em causa, quer sejam de nível nacional (36,37% e 38,46%, respectivamente), quer sejam de nível regional (36,37% e 61,54%, respectivamente). Contudo, ao procurarmos verificar a existência ou não de correlações significativas, constatamos diferenças dignas de registo.

Quadro n.º39 - Matriz de Correlação de Spearman entre cada momento político e as posturas de actores técnicos/administrativos intervenientes, na fase da Decisão.

Variáveis	Correlações (r)
PSD/actores nacionais a apoiar política	,791*
PSD/ actores nacionais a interditar ou alterar política	,395
PSD/ actores regionais a apoiar política	,791*
PSD/ actores regionais a interditar ou alterar política	,378
PSD/actores nacionais a apoiar política/ actores regionais a apoiar política	,791*
PS/ actores nacionais a apoiar política	1,000**
PS/ actores nacionais a interditar ou alterar política	-
PS/ actores regionais a apoiar política	1,000**
PS/ actores regionais a interditar ou alterar política	-
PS/actores nacionais a apoiar política/ actores regionais a apoiar política	-,316

Fonte: Actas da AM de 1/83 a 7/85, 1/86 a 5/89, 1/90 a 5/93, 1/94 a 6/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

Actas da CM de 1/83 a 53/85, 1/86 a 52/89, 1/90 a 54/93, 1/94 a 53/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

* Correlação significativa

** Correlação muito significativa

Assim, enquanto no primeiro grupo de mandatos comprovamos uma tendência para os actores nacionais e regionais apoiarem as políticas ($r=,791$ e $r=,791$,

respectivamente) e estabelecerem entre si uma correlação positiva nos comportamentos desenvolvidos ($r=,791$), no segundo grupo de mandatos observamos, de forma mais acentuada, as correlações procedentes de ambos os actores com posicionamentos favoráveis às políticas em causa ($r=1,000$), sem entretanto, se evidenciarem correlações entre estes.

Quanto aos *outputs* em si traduzem-se em políticas aprovadas e em políticas rejeitadas em ambos os momentos políticos. Em termos comparativos, dentro das políticas aprovadas verificamos diferentes categorizações de deliberações. Enquanto no primeiro momento prevalecem as deliberações por maioria (55,55%), no segundo momento, dominam as deliberações por unanimidade (55,55%). Por seu lado, no âmbito das políticas rejeitadas, observamos um peso idêntico das deliberações por maioria (11,11% e 11,11%, respectivamente), tendo, porém, ocorrido também deliberações por unanimidade no segundo momento político (11,11%), o que vem reforçar a ideia anteriormente exposta de contrariedade, nomeadamente pela elite governante, em relação a processos não procedentes das autoridades públicas locais, mas oriundos de entidades nacionais ou regionais, os quais não consideram positivos para o Concelho.

Fazendo recurso a outra vertente de análise efectuada, podemos referir que a elite governante e as elites não governantes são susceptíveis de imprimirem protagonismos diferenciados, atendendo ao espectro político do mandato autárquico. Se a maioria absoluta, com base na solidariedade partidária identificada, permite, numa vertente, uma mais célere opção pelas plausíveis alternativas de concretização, noutra vertente, pode potenciar a obstaculização da continuidade do processo, nomeadamente por supressão (Parque Industrial no mandato de 1986-1989). Em contrapartida, a maioria relativa, com idêntico pressuposto, fomenta a maior diversidade de alternativas, o maior confronto partidário e, por conseguinte, a susceptibilidade de rejeição da alternativa defendida pela elite governante (Complexo Desportivo da Verbena), que suscita, na sequência, novas alternativas, mesmo após tomada a decisão. Novas alternativas suportadas em apoios reforçados.

2.4. IMPLEMENTAÇÃO.

Os actores sociais, técnicos e administrativos continuam a desenvolver uma presença contínua, quer no sentido de fazerem convergir a acção a implementar aos respectivos interesses, quer no sentido da própria implementação.

A análise comparativa entre os momentos políticos permite-nos evidenciar o predomínio das atitudes de apoio procedentes dos munícipes (42,86% e 40,00%, respectivamente), expressando desta forma, quer a concordância destes em relação à concretização dos *outputs*, quer a convergência da materialização destes *outputs* às pretensões e expectativas daqueles.

Quadro n.º40 - Matriz de Correlação de Spearman entre as posturas dos actores técnicos/administrativos e os *outputs*, na fase da Implementação, por momentos políticos.

Variáveis	Correlações (r)
PSD/associações a interditar política/desvio da política	1,000**
PSD/ direcções nacionais a apoiar política/deliberações por unanimidade	,000
PSD/ direcções regionais a apoiar política/ deliberações por unanimidade	,000
PSD/ grupo de interesse a interditar política/necessidade de ajustamentos	,395
PSD/ direcções regionais a apoiar política/ associações a apoiar política	,756*
PS/ associações a interditar política/desvio da política	-
PS/ direcções nacionais a apoiar política/deliberações por unanimidade	,791*
PS/ direcções regionais a apoiar política/ deliberações por unanimidade	,756*
PS/ grupo de interesse a interditar política/necessidade de ajustamentos	1,000**
PS/ direcções regionais a apoiar política/associações a apoiar política	,189

Fonte: Actas da AM de 1/83 a 7/85, 1/86 a 5/89, 1/90 a 5/93, 1/94 a 6/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

Actas da CM de 1/83 a 53/85, 1/86 a 52/89, 1/90 a 54/93, 1/94 a 53/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

* Correlação significativa

** Correlação muito significativa

Quando procuramos estabelecer a relação entre o sentido das posturas dos actores sociais e os *outputs* expressos nesta fase, constatamos diferentes cenários consoante os momentos políticos, de acordo com o quadro n.º40. Nos mandatos do PSD verificamos uma tendência muito significativa para que, à procura da interdicção das políticas por parte das associações, esteja correlacionada a prática de desvios à política definida em termos de implementação ($r=1,000$). Por seu lado, nos mandatos do PS, tendencialmente quando os grupos de interesses promovem posturas de interdicção às políticas, ocorrem necessidades de ajustamentos às definições prévias das políticas ($r=1,000$). Esta constatação permite-nos evidenciar a porosidade das elites governantes às influências externas.

Quanto aos actores administrativos e técnicos, observamos a manutenção da presença dos actores regionais nos mandatos do PS (53,85%), enquanto, por seu lado, nos mandatos do PSD as presenças repartem-se equitativamente entre os actores nacionais e regionais (50,00% e 50,00%, respectivamente). De evidenciar que estas posturas são favoráveis à materialização dos *outputs* expressos, muitas vezes traduzidas na concessão das parcelas de participação inerentes aos projectos em desenvolvimento.

Apesar da similitude das presenças referenciadas, estas assumem diferentes protagonismos entre os grupos de mandatos, quando procuramos estabelecer a respectiva correlação com os *outputs* expressos na mesma fase.

Enquanto nos mandatos do PSD apenas constatamos a tendência de correlação entre as posturas favoráveis dos actores regionais e associações às políticas em implementação ($r=,756$), nos mandatos do PS observamos uma predisposição no sentido de, ao apoio proferido pelos actores nacionais e regionais estarem correlacionadas as deliberações por unanimidade ($r=,791$ e $r=,756$, respectivamente).

No que respeita aos *inputs*, nomeadamente ao nível das exigências, observamos diferentes caracterizações entre os momentos políticos em causa. Enquanto estas se concentram em exclusivo nas elites não governantes, no primeiro momento político (100%), no segundo momento, repartem-se entre a elite governante e as elites não governantes (40,00% e 60,00%, respectivamente), o que, mais uma vez, evidencia o carácter crítico da elite governante na prossecução de políticas com origem em entidades externas ao Poder Local. Relativamente aos apoios, as proporções relativas mantêm-se entre os dois grupos de mandatos com as elites governantes a exercerem o maior protagonismo (80,00% e 60,00%, respectivamente). A diferença comparativa não traduz uma menor coesão interna da elite governante no segundo momento, mas antes uma maior consonância com as posturas das elites não governantes que, neste sentido, desenvolvem mais apoios.

Quadro n.º41 - Matriz de Correlação de Spearman entre as posturas dos actores e os *inputs* da elite governante e elites não governantes, na fase da Implementação, por momentos políticos.

Variáveis	Correlações (r)
PSD/nacionais a apoiar política/apoios da elite governante	,316
PSD/ nacionais a apoiar política/apoios das elites não governantes	,500
PSD/ nacionais a apoiar política/exigências das elites não governantes	-,158
PSD/ regionais a apoiar política/exigências das elites não governantes	-,158
PSD/ exigências da elite governante/ exigências das elites não governantes	-
PS/ nacionais a apoiar política/apoios da elite governante	,791*
PS/ nacionais a apoiar política/apoios das elites não governantes	,800**
PS/ nacionais a apoiar política/exigências das elites não governantes	-,791*
PS/ regionais a apoiar política/exigências das elites não governantes	-,756*
PS/ exigências da elite governante/ exigências das elites não governantes	,756*

Fonte: Actas da AM de 1/83 a 7/85, 1/86 a 5/89, 1/90 a 5/93, 1/94 a 6/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

Actas da CM de 1/83 a 5/85, 1/86 a 5/89, 1/90 a 5/93, 1/94 a 5/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

* Correlação significativa

** Correlação muito significativa

Ao procedermos à articulação entre os actores em presença e os *inputs* desenvolvidos, de acordo com o quadro n.º41, observamos que apenas ao nível dos mandatos do PS se evidencia uma tendência significativa de correlação positiva entre os apoios expressos pelos actores nacionais e os *inputs* de apoio emitidos pela elite governante e pelas elites não governantes ($r=,791$ e $r=,800$, respectivamente), e de correlação negativa entre as exigências das elites não governantes e os apoios desenvolvidos pelos actores nacionais e regionais ($r=-,791$ e $r=-,756$). Por outro lado, constatamos, ainda, uma correlação positiva entre as exigências da elite governante e as exigências das elites não governantes ($r=,756$), o que nos remete, de novo, para a verificabilidade de alguns consensos estratégicos, particularmente presentes nos mandatos do PS.

A confrontação dos *outputs* proferidos na fase da Implementação entre os momentos políticos, evidencia o respectivo predomínio diferenciado. A necessidade de se procederem a ajustamentos no terreno constitui o *output* mais frequente no primeiro momento político (44,44%), e um dos menos frequentes no segundo momento político (10,00%), onde prevalecem as consequentes “deliberações por unanimidade” relativas ao desenrolar de toda a tramitação necessária (60,00%), revelando, desta forma, uma maior identidade para com as políticas lideradas pela elite governante.

Quadro n.º42 - Matriz de Correlação de Spearman entre as tipologias de aprovação e os *outputs*, na fase da Implementação, por momentos políticos.

Variáveis	Correlações (r)
PSD/política aprovada por maioria/necessidade de ajustamentos	,800**
PSD/ política aprovada por maioria/deliberações por unanimidade	-,791*
PSD/ política aprovada por unanimidade/deliberações por unanimidade	1,000**
PSD/política rejeitada/não implementação	1,000**
PS/política aprovada por maioria/necessidade de ajustamentos	-,189
PS/ política aprovada por maioria/deliberações por unanimidade	-,189
PS/ política aprovada por unanimidade/deliberações por unanimidade	,791*
PS/política rejeitada/não implementação	,992**

Fonte: Actas da AM de 1/83 a 7/85, 1/86 a 5/89, 1/90 a 5/93, 1/94 a 6/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

Actas da CM de 1/83 a 53/85, 1/86 a 52/89, 1/90 a 54/93, 1/94 a 53/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

* Correlação significativa

** Correlação muito significativa

De acordo com o quadro n.º42, observamos uma tendência para que, neste primeiro momento, o *output* expresso no sentido de serem efectuados ajustamentos ocorrer quando a respectiva deliberação central tenha sido proferida por maioria ($r=,800$), comprovativo da consequente efectivação de micro-decisões subjacentes à respectiva redefinição no terreno e, logo, da natureza articulada entre as distintas fases dos processos decisórios. Evidenciamos, ainda, a propensão para a não efectivação de deliberações por unanimidade se a decisão central ocorre por maioria ($r=-,791$). Na sequência desta correlação, emerge perfeitamente perceptível a tendência para serem proferidas deliberações por unanimidade nos casos em que a respectiva decisão central tenha ocorrido também por unanimidade ($r=1,000$).

Quanto aos *outputs* de não implementação, encontram-se fortemente correlacionados com as políticas rejeitadas ($r=1,000$), não se verificando a não efectivação das políticas quando as mesmas tenham sido aprovadas, quer por unanimidade, quer por maioria.

A análise do segundo momento permite-nos constatar a tendência para a efectivação de deliberações por unanimidade na fase da Implementação aquando da aprovação das respectivas políticas, de igual modo, por unanimidade ($r=,791$). Não se verificando qualquer correlação significativa, quer com desvios à política aprovada, quer com necessidades de se efectuarem ajustamentos, observamos

apenas tendências naturais no sentido de que sempre que as políticas sejam rejeitadas não se procederem às respectivas implementações ($r=,992$).

2.5. AVALIAÇÃO.

A última fase do processo decisório concretiza a avaliação das políticas públicas pela elite governante, pelas elites não governantes e pelos munícipes, em termos de eficácia e eficiência.

A comparação do comportamento da elite governante, entre os momentos políticos, permite-nos identificar iguais tendências de perspectivas face ao executado, em termos de eficácia (77,78% e 66,67%, respectivamente) e de eficiência (66,67% e 55,56%, respectivamente), mas com proporções distintas.

Quadro n.º43 - Matriz de Correlação de Spearman entre a avaliação da elite governante e das elites não governantes e o *output* final, na fase da Avaliação, por momentos políticos.

Variáveis	Correlações (r)
PSD/elite governante/política eficaz/ política eficiente	,756*
PSD/ elite governante /suspensão de política/política não eficaz	-,357
PSD/ elite governante /avançar com política/política eficaz	-,661
PSD/ elites não governantes/suspensão de política/política eficaz	-,316
PSD/ elites não governantes/ avançar com política /política eficaz	,060
PS/ elite governante/política eficaz/ política eficiente	,791*
PS/ elite governante /suspensão de política/política não eficaz	,756*
PS/ elite governante /avançar com política/política eficaz	,756*
PS/ elites não governantes/suspensão de política/política eficaz	,756*
PS/ elites não governantes/ avançar com política /política eficaz	-,756*

Fonte: Actas da AM de 1/83 a 7/85, 1/86 a 5/89, 1/90 a 5/93, 1/94 a 6/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

Actas da CM de 1/83 a 5/85, 1/86 a 5/89, 1/90 a 5/93, 1/94 a 5/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

* Correlação significativa

** Correlação muito significativa

Nos mandatos do PSD, tendencialmente, a elite governante considera, em termos simultâneos, as políticas desenvolvidas como eficazes e eficientes ($r=,756$), associando, desta forma, a obtenção dos objectivos com a conveniente adequação dos recursos utilizados para o efeito.

A caracterização dos mandatos do PS imita esta correlação ($r=,791$), mas autoriza-nos surpreender, ainda, outras tendências. Constatamos que, quando a elite governante defende na fase da Formulação de alternativas como alternativa aceite a “suspensão da política”, considera-a, posteriormente, ineficaz ($r=,756$),

e numa coerência de posturas, quando protagoniza o “avançar da política”, entende-a, *a posteriori*, como eficaz ($r=,756$).

O comportamento das elites não governantes apresenta diferentes tendências entre os momentos políticos. Enquanto no primeiro momento as elites não governantes avaliam negativamente a eficácia e a eficiência das políticas (55,56% e 77,78%, respectivamente), no segundo momento avaliam positivamente a eficácia e negativamente a eficiência (66,67% e 55,56%, respectivamente).

Numa outra vertente da análise, enquanto ao nível dos mandatos do PSD não é possível identificarmos qualquer correlação positiva ou negativa entre as respectivas alternativas defendidas e aceites e a avaliação efectuada por esta, nos mandatos do PS observamos tendências no sentido das elites não governantes considerarem como eficazes as políticas que não foram implementadas e para as quais haviam defendido as respectivas suspensões como alternativas aceites na fase de Formulação de alternativas ($r=,756$) e de avaliarem negativamente, em termos de eficácia, os resultados das políticas para as quais haviam defendido as respectivas consecuições na mesma fase ($r=-,756$). Esta constatação parece remeter-nos, ou para uma frágil coesão das elites não governantes, ou para as pragmáticas não corresponderem, em absoluto, às pretensões inicialmente defendidas.

A análise comparativa entre os posicionamentos desenvolvidos pela elite governante e elites não governantes não permite surpreendermos qualquer correlação significativa ao nível dos mandatos do PSD. Contudo, no que respeita aos mandatos do PS observamos algumas tendências passíveis de referência.

Quadro n.º44 - Matriz de Correlação de Spearman entre a avaliação da elite governante e das elites não governantes, na fase da Avaliação, por momentos políticos.

Variáveis	Correlações (r)
PSD/elite governante / elites não governantes/ política eficaz	-,060
PSD/ elite governante / elites não governantes/ política eficiente	-,189
PS/ elite governante / elites não governantes / política eficaz	1,000**
PS/ elite governante / elites não governantes / política eficiente	,800**

Fonte: Actas da AM de 1/83 a 7/85, 1/86 a 5/89, 1/90 a 5/93, 1/94 a 6/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

Actas da CM de 1/83 a 53/85, 1/86 a 52/89, 1/90 a 54/93, 1/94 a 53/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

* Correlação significativa

** Correlação muito significativa

Assim, por um lado, comprovamos a existência de correlações muito significativas entre as avaliações com idêntico sentido proferidas pela elite governante e pelas elites não governantes quanto à eficácia ($r=1,000$) e quanto à eficiência ($r=,800$). O cruzamento da eficácia e da eficiência entre as elites permite-nos constatar a tendência para a correlação entre idênticos sentidos de avaliação. Manifesta-se, assim, a identidade de perspectivas quanto a certos projectos desenvolvidos e, logo, encarados como benéficos para a população.

Quadro n.º45 - Matriz de Correlação de Spearman da avaliação da população, na fase da Avaliação, por momentos políticos.

Variáveis	Correlações (r)
PSD/população/ política eficaz/política eficiente	,500
PS/ população/ política eficaz/política eficiente	1,000**

Fonte: Actas da AM de 1/83 a 7/85, 1/86 a 5/89, 1/90 a 5/93, 1/94 a 6/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

Actas da CM de 1/83 a 53/85, 1/86 a 52/89, 1/90 a 54/93, 1/94 a 53/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

* Correlação significativa

** Correlação muito significativa

Por seu lado, a população detém um comportamento diferenciado entre os dois momentos políticos. Apresentando uma perspectiva favorável quanto à eficácia em ambos os momentos (66,67% e 77,78%, respectivamente), difere na avaliação da eficiência, que a entende negativa no primeiro momento (66,67%) e positiva no segundo momento (77,78%). Parece ser uma postura própria face a não apurarmos qualquer correlação significativa com as posturas da elite governante ou das elites não governantes. Tendencialmente considera, para o segundo grupo de mandatos, as políticas simultaneamente eficazes e eficientes ($r=1,000$), o que parece significar, por um lado, que estas conseguem satisfazer as necessidades sentidas e, por outro lado, uma convergência das políticas públicas desenvolvidas aos interesses dos munícipes. Detendo estes o poder de decidir acerca da definição da elite governante, parece-nos compreensível a vocação para as pretensões destes que, aliás, entendidos como um todo, constituem o objecto de intervenção e a razão de existência das próprias elites políticas.

CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS MUNÍCIPES.

No contexto do estudo comparativo das tendências caracterizadoras dos *outputs* e dos processos decisórios entre os momentos políticos, liderados por forças partidárias distintas, recordemos PSD e PS, respectivamente, entendemos a análise da participação política dos munícipes relevante, face a concretizar o exercício de influência destes sobre o sistema e os dirigentes políticos.

Pretendemos, neste momento, considerar a participação política, desenvolvida por particulares, não constituindo grupos organizados, nas múltiplas formas de que se reveste, pelo que procedemos, de seguida, à análise desta realidade.

O enquadramento teórico apresentado remete-nos para a possibilidade de análise de distintos modos da participação política dos munícipes suportados em lógicas de acção e em estruturas específicas. Recordemos que Verba, Nie e Kim definiram quatro possibilidades de participação política: voto, actividades de campanha eleitoral, actividades comunitárias e contactos particulares com políticos (Verba, Nie e Kim 1978).

Delimitando-se a análise a momentos políticos naturalmente transactos e face à ausência de registos dos contactos existentes entre os munícipes e os dirigentes políticos, ou potenciais dirigentes políticos, nos períodos de campanha eleitoral, como dos contactos estabelecidos no quotidiano, já fora do período eleitoral, torna-se inviável efectuarmos o estudo desta realidade, mais informal, nestas duas vertentes. Deste modo, com base na informação disponível, analisamos três formas de participação política pelos munícipes: o voto, a participação em reuniões públicas dos órgãos autárquicos e a realização de manifestações.

O voto constitui, sem dúvida, a forma de participação política mais fácil, simples e extensiva. Verificar a frequência e a evolução no âmbito do sufrágio local¹⁶¹,

¹⁶¹ No Capítulo 4 da I Parte, procedemos à apresentação dos dados relativos aos resultados dos sufrágios locais decorridos em 1982, 1985, 1989 e 1993 determinantes das configurações político-partidárias dos mandatos autárquicos consequentes. Nesta altura, apesar da apresentação ser algo similar, não pretendemos a caracterização político-partidária mas, essencialmente, detectar o envolvimento dos munícipes na vida política, independentemente dos resultados por partidos políticos. A perspectiva de análise é, portanto, diferenciada justificando o recurso aos mesmos dados.

permite-nos identificar e caracterizar esta forma de participação e o significado subjectivo que os munícipes lhe atribuem.

Por seu lado, a participação dos munícipes nas reuniões dos órgãos autárquicos pode ser entendida como forma de solicitar a resolução das situações consideradas mais prementes. A intervenção pode assumir a defesa de questões problemáticas, em termos colectivos, como pode pretender, exclusivamente, a resolução de questões individualizadas. Porém, a participação política, neste contexto, não é indiferenciada. Dependentemente do órgão autárquico em que ocorre, assim, assume um significado específico, na medida em que as funções, atribuições e competências respectivas são distintas.

Em paralelo a esta diferenciação, torna-se pertinente detectarmos o teor subjacente, por ser revelador das grandes preocupações ou das grandes carências sentidas, em termos individuais, ou em termos colectivos. Parece óbvio que sejam as questões consideradas, subjectivamente, mais importantes os motores essenciais da participação política, ou seja, quanto maior for a gravidade atribuída a uma dada questão, maior a probabilidade de motivar o envolvimento individual ou colectivo, em função do âmbito, com intuito à sua resolução.

Por fim, a realização de manifestações constitui, de igual modo, um meio de fazer chegar aos dirigentes políticos a opinião difundida junto das populações, bem como as pretensões subjacentes. Obviamente, pressupõe um tipo de envolvimento mais amplo, mais esforço e deriva do facto dos efeitos de uma dada questão, subjectivamente entendidos como negativos, se reflectirem sobre um maior quantitativo de munícipes.

Considerando os diferentes níveis na hierarquia da participação política defendidos pelas perspectivas unidimensional e multidimensional, procedemos primeiramente, à análise da participação política, traduzida no voto ao longo dos vários sufrágios de âmbito local que deram origem aos quatro mandatos autárquicos, agora agrupados em dois momentos políticos.

3.1. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA PELO VOTO.

Com vista a averiguarmos se este comportamento resulta directamente do contexto político local ou se é inerente à natureza participativa dos municípios, consideramos, igualmente, em termos comparativos e de enquadramento, a participação política nas eleições nacionais ocorridas dentro deste período.

Quadro n.º46 – Percentagem da participação e da abstenção eleitoral dos municípios em eleições legislativas entre 1983 e 1995.

Tipologia de resultados eleitorais	Eleições legislativas 1983	Eleições legislativas 1985	Eleições legislativas 1987	Eleições legislativas 1991	Eleições legislativas 1995
Votantes	73,77%	72,78%	70,41%	68,29%	65,58%
Branco	0,58%	0,96%	1,36%	0,54%	0,76%
Nulos	1,64%	1,52%	1,05%	0,72%	0,98%
Abstenção	26,23%	27,22%	29,59%	31,71%	34,42%

Fontes: STAPE/MAI 1995 Atlas Eleitoral (1975 a 1991); STAPE/MAI 1997 Atlas Eleitoral (1995).

A leitura do quadro n.º46 permite-nos observar um decréscimo constante nos níveis de participação política dos municípios nos distintos actos eleitorais. O aumento dos níveis de abstenção parece estar relacionado com questões inerentes à própria legitimidade e confiança no sistema político. A possibilidade os municípios não se reverem nas políticas praticadas, nos desempenhos desenvolvidos e nos projectos de sociedade defendidos, parece promover um gradual afastamento da vida política e, por conseguinte, da participação nesta.

Tendo como cenário o comportamento dos municípios nas eleições legislativas, procedemos à caracterização da participação política nas eleições autárquicas.

Quadro n.º47 - Percentagem das tipologias dos votos expressos para a AM e para a CM nas eleições autárquicas entre 1982 e 1993.

Tipologia de resultados eleitorais	Eleições autárquicas 1982		Eleições autárquicas 1985		Eleições autárquicas 1989		Eleições autárquicas 1993	
	AM	CM	AM	CM	AM	CM	AM	CM
Votantes	69,20%	69,20%	64,20%	64,20%	68,40%	68,40%	67,20%	67,20%
Branco	2,80%	2,70%	2,30%	2,00%	1,40%	1,90%	3,00%	3,10%
Nulos	1,40%	1,30%	1,10%	1,10%	1,0%	1,10%	1,20%	1,40%
Abstenção	30,80%	30,80%	35,80%	35,80%	31,60%	31,60%	32,80%	32,80%

Fonte: COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES, 1982, 1985, 1989, 1993 Eleições Autárquicas, Relação dos mandatos – S. Brás de Alportel

O quadro n.º47 evidencia que a cultura política (Almond e Verba 1970) dos municípios encontra-se integrada na cultura do país, no âmbito dos actos eleitorais, apesar dos níveis de participação efectiva se apresentarem inferiores

comparativamente às eleições legislativas para o mesmo período, ficando, por conseguinte, um pouco aquém das pretensões do regime democrático, defensor da representatividade suportada na escolha universal, neste caso concreto, na escolha por todos os munícipes dos eleitos locais a ocuparem os órgãos autárquicos, responsáveis pela promoção do destino do Concelho de S. Brás de Alportel, pelo período legalmente estabelecido. Sensivelmente, um terço dos eleitores não manifestam interesse em participar da forma mais simples, fácil e isenta de esforços suplementares na vida política local: não votam. Constituem eleitores “apáticos” (Milbrath 1982) desinteressados do contexto político que os envolve. Ou seja, apenas dois terços da população se apresenta relativamente regular na apetência para expressar uma mensagem aos dirigentes políticos, para transmitir a respectiva satisfação ou insatisfação para com a gestão desenvolvida ao nível da Autarquia Local, para divulgar a vontade de mudança, ou não, da liderança vigente, aquando da realização das eleições. Cenário enquadrado na caracterização das eleições legislativas, como podemos observar pelo quadro n.º47, embora com níveis de abstenção tendencialmente mais baixos.

Os níveis de participação nas eleições autárquicas não primam, contudo, pela estabilidade. De acordo com o quadro n.º47, não apresentam uma evolução constante, dada a identificação de dois picos de maior participação: em 1982 e 1989 (69,20% e 68,40%, respectivamente), anos em que se procede à alteração partidária da liderança dos órgãos autárquicos. Em contrapartida, as restantes eleições que manifestam a continuidade ideológica na Autarquia Local, apresentam decréscimos de participação relativamente significativos. De alguma forma, podemos estabelecer uma relação directa entre o nível de participação eleitoral e a vontade colectiva de se proceder, ou não, a mudanças na composição partidária desses órgãos, ou seja, a participação eleitoral será, em princípio, tanto maior, quanto maior for a apetência, isto é, a vontade dos munícipes eleitores de procederem à mudança da elite governante. O descontentamento relativo à gestão e administração da Autarquia Local parece constituir, assim, um argumento suficientemente forte para justificar o esforço despendido subjacente ao acto eleitoral e, conseqüentemente, acrescer os quantitativos de participação política. Estes factos ocorrem para ambos os órgãos autárquicos, dada a votação

ocorrer em simultâneo e não termos detectado caso algum de votação num órgão e de abstenção no outro.

Esta tendência não denota um comportamento intrínseco dos munícipes, mas antes, um comportamento provocado pelo contexto, atendendo a que apenas é real para os órgãos autárquicos, dado não se reflectir no cenário da participação política ao nível das eleições legislativas.

Por seu lado, os votos em branco, votos pretensamente conscientes, expressivos da insatisfação dos eleitores, perante as alternativas passíveis de escolha, parecem não apresentar à partida uma lógica específica, contudo, de uma forma um pouco mais atenta, observamos que, nas duas primeiras eleições autárquicas (1982 e 1985) apresentam um quantitativo superior na AM (2,80% e 2,30%, respectivamente), enquanto nas duas últimas eleições (1989 e 1993) os maiores quantitativos respeitam à CM (1,90% e 3,10%, respectivamente). Estes dados parecem evidenciar a consciência da diferenciação entre os dois órgãos autárquicos e a atribuição de conotações subjectivas distintas em cada um dos mandatos autárquicos. Assim, nas duas primeiras eleições (1982 e 1985) parece haver um maior desinteresse ou desconhecimento pela AM e pelas atribuições e competências respectivas. Esta ideia toma forma quando reflectimos acerca da percepção que usualmente a população tem sobre a actividade da CM e a actividade da AM, sendo a primeira efectivamente mais abrangente e explícita e a segunda mais vaga, uma vez que a acção da AM não é, imediata ou nitidamente, visível. Em contrapartida, nas duas últimas eleições autárquicas (1989 e 1993), o maior desinteresse recaí sobre a CM. Um motivo, eventualmente plausível, pode ser o descrédito em relação às acções desenvolvidas por este órgão, atendendo ao conhecimento e experiência do eleitor até então ou, ainda, um verdadeiro desinteresse, no respeitante às acções políticas.

Por fim, restam os votos nulos. Contudo, por entendermos que estes não têm uma leitura científica, que não apresentam conotação a qualquer comportamento consciente, uma vez que resultam do preenchimento incorrecto dos boletins de votação, optamos por não realizar quaisquer comentários.

Assim, após termos explicitado a participação política traduzida no voto, procedemos à continuação da análise deste fenómeno noutra vertente: nos contactos com os políticos dirigentes, mediante a presença e reivindicações, esclarecimentos ou informações nas reuniões de ambos os órgãos autárquicos.

3.2. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA PELA INTERVENÇÃO NAS REUNIÕES DA AM E DA CM.

No âmbito da análise em concreto, reduzimos a vertente dos contactos dos munícipes com os dirigentes políticos às participações respectivas nas reuniões realizadas, tanto na AM, como na CM, porque, como referimos anteriormente, revela-se inexequível o levantamento da frequência e teor dos contactos eventualmente efectuados, directamente e de forma mais informal, neste período, na medida em que, não existem quaisquer registos da sua existência e nem sequer uma periodicidade determinada de recepção ao munícipe, ao nível da CM, dado que em todos os mandatos o executivo autárquico em exercício não estipula horários para o efeito, recebendo os munícipes consoante as solicitações e lhe é possível. Este último aspecto parece indiciar uma grande abertura, nomeadamente, do órgão executivo para com os munícipes e para com as problemáticas respectivas. Quanto à AM, não tendo qualquer sede, apenas é viável ao munícipe aceder aos respectivos membros eleitos no decurso dos trabalhos desta ou, então, em termos informais em espaços nada relacionados com a actividade do órgão em questão. Dado não se verificar qualquer registo destas eventuais informalidades efectuadas durante aquele período, mais uma vez, reforçamos a restrição da participação política, nesta vertente, às solicitações efectuadas no decurso das reuniões próprias.

Na análise consequente temos em consideração, para além da diferenciação entre os momentos políticos, as realidades patentes em cada órgão autárquico, tendo sido quantificadas as reuniões onde se processam as intervenções e as áreas objecto de referência, processando-se a análise, essencialmente, com base nos valores relativos a cada componente presente nos quadros. Chamamos a atenção para o facto de, em função de ocorrer, frequentemente, a referência a questões distintas na mesma reunião, os valores em percentagem não respeitarem ao total

das reuniões realizadas, mas ao total das intervenções efectuadas. Referimos ainda que, atendendo à frequência diferenciada das reuniões da AM e da CM, a análise comparativa processa-se tendo em consideração a importância proporcional de cada vertente em cada órgão autárquico.

Quando se fala em participação política, traduzida nos contactos dos munícipes com os dirigentes políticos, interessa-nos identificar quais são, efectivamente, as questões motivadoras deste comportamento, que causas impelem os munícipes a desenvolverem acções interventivas, eventualmente reivindicativas, na medida em que, contrariamente à tipologia anterior, encontra-se implícito o desenvolvimento de um esforço consciente e voluntário. Neste sentido, categorizamos a participação em duas vertentes: “interesses pessoais” – relativas a interesses particulares e de impactos individuais e “interesses locais”¹⁶² – relativos ao colectivo da população, se não total, pelo menos parcialmente.

Vejamos como se caracteriza a participação política dos munícipes por órgão autárquico, por tipologia de interesses subjacentes, nos dois momentos políticos.

Quadro n.º48 - Participação política dos munícipes em sessões públicas da AM e da CM, por momentos políticos.

Tipologia de interesses / participação	Mandatos do PSD (1983-1989)		Mandatos do PS (1990-1997)	
	AM	CM	AM	CM
Interesses pessoais	30,43%	70,59%	13,79%	70,97%
Interesses locais	69,57%	29,41%	86,21%	29,03%
Reuniões com participação	52,38%	16,35%	56,00%	14,35%
Reuniões sem participação	47,62%	83,65%	44,00%	85,65%

Fonte: Actas da AM de 1/83 a 7/85, 1/86 a 5/89, 1/90 a 5/93, 1/94 a 6/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

Actas da CM de 1/83 a 53/85, 1/86 a 52/89, 1/90 a 54/93, 1/94 a 53/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

A leitura do quadro n.º48 permite-nos identificar a existência de algumas constantes de comportamento político por parte dos munícipes transversais aos grupos de mandatos autárquicos em análise.

¹⁶² Os “interesses locais” concretizam-se em todas aquelas questões cuja acção política consequente pressupõe repercussões num quantitativo de munícipes significativo. Ultrapassa a individualidade. Contudo, a dimensão respectiva oscila podendo apresentar distintas expressões, na razão directa dos munícipes envolvidos. Ou seja, alguns interesses locais podem abarcar praticamente toda, ou mesmo toda a população, enquanto outros se restringem a uma área de influência mais pequena, por exemplo, uma povoação, um bairro, uma rua.

Ao compararmos os níveis de participação expressos na proporção das reuniões públicas com intervenção dos munícipes entre os órgãos autárquicos, observamos que, nos dois momentos políticos a AM (52,38% e 56,00%, respectivamente) apresenta nitidamente uma frequência de intervenções por parte dos munícipes superior à CM (16,35% e 14,35%, respectivamente). Atendendo a que as funções, atribuições e competências resultam diferenciadas, os níveis de participação relacionam-se directamente com a respectiva natureza específica. Contudo, é notório que parte significativa das reuniões, e de forma mais acentuada na CM, decorrem sem a interpelação dos munícipes ao decurso das acções políticas desenvolvidas. Poder-se-ia referir que tal se deve a um grau de satisfação relativamente elevado, mas os verdadeiros motivos parecem residir em outros aspectos. A passividade e o alheamento parecem ser razões plausíveis para o elevado grau de abstenção de participação activa.

Esta constatação deve, contudo, reportar-se ao facto de se efectuarem obrigatoriamente um maior quantitativo de reuniões deste último órgão pelo que, assim sendo, tal não significa quantitativamente um menor número de intervenções mas, uma menor proporção destas sobre o total de reuniões.

Por outro lado, a análise comparativa entre os momentos políticos por cada órgão autárquico, evidencia, igualmente comportamentos similares. Em termos de evolução a proporção das participações por órgão autárquico demonstra sentidos diferenciados, ou seja, enquanto comparativamente as participações aumentam ao nível da AM (52,38% e 56%, respectivamente), ao nível da CM decrescem (16,35% e 14,35%, respectivamente).

A evolução ocorrida ao nível da AM parece estar articulada, quer com um maior conhecimento acerca das actividades da AM, quer com uma maior preponderância dos interesses colectivos, causas primordiais dos níveis de participação neste órgão, dado que reportando-se estes a um colectivo populacional, suscitam naturalmente o envolvimento de um maior quantitativo de munícipes e, conseqüentemente, de participações políticas. Por outro lado, o decréscimo da participação política ao nível da CM poderá ser atribuído à consecução gradual da satisfação das necessidades respectivas. De qualquer

forma, retrata uma mobilização com base na satisfação funcional das necessidades respectivas (Dowse e Hughes 1993), cuja natureza e dimensão suporta o acréscimo dos esforços usualmente desenvolvidos.

No que respeita ao motivo das interpelações, verificamos a manutenção da relação que estabelecem entre si, em cada órgão autárquico, e em ambos os momentos políticos. Assim, enquanto a participação política, para ambos os momentos políticos, incide na AM preferencialmente sobre os “interesses locais” (69,57% e 86,21%, respectivamente), na CM recai sobre os “interesses pessoais” (70,59% e 70,97%, respectivamente). Esta evidência pode compreender-se no contexto das atribuições e competências respectivas.

A AM emerge como a entidade indicada para expor e reclamar a defesa dos interesses mais abrangentes que, usualmente, estão relacionados com aspectos mais amplos, com ideias base para o futuro do Concelho, conseqüentemente, reflectidas em toda, ou em parte significativa da população, com aspectos cujo desenvolvimento ultrapassa em exclusivo a acção da CM e pressupõe a intervenção e condicionamento desenvolvidos por parte de entidades regionais ou mesmo nacionais. É perspectivada como garante da representatividade e defesa dos interesses da população local, o que naturalmente não pressupõe que ao nível da CM não sejam considerados os mesmos interesses.

Em contrapartida, a CM é palco, essencialmente, de intervenções vocacionadas para “interesses pessoais” que parecem estar relacionados com a especificidade deste órgão, dado ser o órgão executivo, conseqüentemente responsável pela gestão e administração do Município e intervindo no quotidiano de cada munícipe e com as vivências locais, sendo, portanto, o órgão incumbido de responder aos problemas e carências da população, nomeadamente, em termos individuais. Decomposta em distintas secções resultantes do enquadramento legal, abarca múltiplas áreas desde o Saneamento à Educação, desde o Meio Ambiente à Habitação, as quais interferem directamente no quotidiano dos munícipes, positiva ou negativamente. Quando se verifica esta última situação, cabe à CM promover as acções necessárias, suficientes e legais com vista a alterar a negatividade existente. Esta percepção sai mais reforçada com o conhecimento da

solicitação frequente de obras para abastecimento público de água às residências, melhoria de caminhos, entre outros, incumbências exclusivas deste órgão.

Por outro lado, esta relação entre os interesses motivadores da participação parece ser demonstrativa do individualismo e da baixa consciência do colectivo, da possibilidade ou mesmo interesse em promover o bem-estar comum. As energias são despendidas, essencialmente, com assuntos particulares, talvez devido à pouca experiência de comunidade activa, de escasso conhecimento do potencial desempenho da sociedade civil, ou mesmo devido a se considerar que as acções devem ser desenvolvidas por outros, na medida em que, assim se pode beneficiar dos respectivos efeitos sem produzir qualquer esforço. Ideia, aliás, vastamente desenvolvida por Olson quando ele questiona o interesse individual em defender interesses colectivos¹⁶³.

Apesar das causas às interpelações proferidas em cada órgão autárquico diferirem entre si, em ambos os momentos políticos, os assuntos sobre os quais incidem são basicamente comuns: reportam-se a *outputs* transversalmente assumidos como Saneamento, Abastecimento Público, Comunicações e Transportes, acrescentando-se, no último momento, o ASR e as Linhas de Alta Tensão.

Sendo esta realidade patente em ambos os momentos políticos, mais uma vez, e a exemplo de conclusões anteriores, podemos referir que o comportamento de participação política dos munícipes nos órgãos autárquicos revela-se independente das respectivas lideranças partidárias, constituindo antes, uma característica inata ao comportamento político dos munícipes.

Vejamos, agora, a participação política dos munícipes em manifestações.

3.3. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA MEDIANTE MANIFESTAÇÕES.

As manifestações constituem uma forma de participação política mais envolvente, na medida em que, o exercício respectivo exige um esforço, um

¹⁶³ Olson desenvolve a concepção de *free rider* como identificativo do indivíduo que equaciona a utilidade, nomeadamente, medida em termos da reversão de benefícios em função da participação activa em prol de um bem público, de um bem comum que vai privilegiar mais indivíduos para além dos directamente envolvidos na respectiva promoção (Olson 1998).

dispêndio, nomeadamente, de tempo dos participantes, naturalmente maior do que em qualquer das outras modalidades anteriormente analisadas: voto e contacto com dirigentes políticos. Milbrath designa estes participantes como gladiadores, simbolizando o envolvimento e esforço subjacentes (Milbrath 1982). No contexto de uma sociedade, e à micro-escala, de um Concelho, caracterizado pela actividade política civil diminuta, as manifestações emergem como fenómenos pouco frequentes. No período analisado, os registos indicam a ocorrência apenas por duas vezes, coincidentes com o segundo mandato autárquico do PS, e relativas a casos complexos, em termos de efeitos directos para parte da população e de efeitos indirectos para toda a população. A realização suporta-se no intuito de promover pressão e mostrar insatisfação à Autarquia Local, relativamente à pretensa conduta desenvolvida por esta na evolução dos assuntos em concreto. Reforçam-se, deste modo, as teorias defensoras da relação entre os benefícios ambicionados e os custos de intervenção (Olson 1998), entre as necessidades funcionais sentidas e os sacrifícios inerentes à participação (Dowse e Hughes 1993).

Cada uma das manifestações tem na sua base temáticas distintas mas ambas com bastante relevo para o Concelho, que assumem uma frequência significativa no decurso da ordem de trabalhos de ambos os órgãos autárquicos: ASR e Linhas de Alta Tensão. A concretização da localização destes equipamentos suscita repercussões nefastas para uma parte significativa da população, no entendimento desta, daí desenvolver todas as formas possíveis de participação política, ao nível local, com o intuito de as inviabilizar. Após ter procedido a sucessivas interpelações, quer na AM, quer na CM, categorizadas como “interesses locais”, e perante a aparente inutilidade dos esforços desenvolvidos, procedem a uma outra forma de participação entendida como mais extremada, mais grave mas, ao mesmo tempo, com mais impacto e maior probabilidade de resultados conformes.

As manifestações emergem, assim, como último recurso e constituem uma excepção num cenário político de quinze anos.

CONCLUSÃO FINAL.

A organização das sociedades modernas, complexas e democráticas potencia a diversificação das necessidades sentidas pelas populações, a multiplicação dos interesses em relação directa e relativa aos próprios valores e consequentes prioridades estabelecidas. A vivência em Democracia atribui e coloca a respectiva responsabilidade parcial nas entidades públicas. Parcial, porque se vocacionam para as necessidades e interesses colectivos e, logo, da esfera pública.

O sistema democrático, por seu lado, estrutura-se de acordo com a sociedade concreta, com a sua história política e socio-económica e de forma a responder às suas expectativas, carências, ambições e solicitações. Nos anos recentes, apesar de não se viver num sistema de descentralização administrativa, tem vindo a desenvolver-se uma forte tendência para a desconcentração das políticas públicas, para a sua recolocação ao nível das Autarquias Locais, estas bem mais próximas das populações e mais conscientes da caracterização e das privações prementes, tendo por finalidade vocacionarem-se para a satisfação das necessidades destas. As suas atribuições têm sido gradualmente ampliadas em termos legais, mas a informalidade da sua acção, desde que não colida com outras entidades competentes, suplanta as delimitações impostas com vista à obtenção do fim último de um Estado Democrático: bem-estar geral das populações abrangidas.

A produção das políticas públicas e, em concreto a formação dos processos de decisão apresentam-se, neste contexto, providos de relevância acrescida na medida em que materializam a acção das Autarquias Locais e o caminho seguido para atingir o objectivo comum identificado, em articulação diferenciada com as forças partidárias representadas nos órgãos autárquicos e com os restantes actores envolvidos, de forma mais ou menos directa.

As mudanças político-partidárias ocorridas na gestão dos órgãos autárquicos podem ou não promover alterações na forma, no conteúdo das políticas públicas e nos respectivos pressupostos e intervenientes influentes.

Se, efectivamente, os eleitos locais, em geral, e os dirigentes autárquicos, em particular, partilham da mesma área de residência, ou então desenvolvem nesta a respectiva actividade profissional, dando-lhes a proximidade necessária para o real conhecimento das necessidades sentidas, das aspirações projectadas e das concretizações viáveis, é, igualmente, verdade que se encontram enquadrados em partidos políticos específicos, com ideologias próprias, com interesses concretos e com distintos projectos de sociedade. A detecção de, até que ponto a diferenciação ideológica condiciona este conhecimento, os processos de decisão, o quantitativo e qualitativo dos intervenientes, os *outputs* desenvolvidos e as políticas públicas, justifica a conjugação das distintas perspectivas de análise efectuadas que nos permitem desenhar o cenário da realidade decisória da Autarquia Local no período de 1983 a 1997.

À partida poder-se-ia inferir pela existência de procedimentos radicalmente diferenciados, de opções completamente distintas, de defesa de interesses absolutamente opostos ou mesmo de formas de exercício decididamente antagónicas, entre os momentos políticos identificados. Porém, se a análise aponta, efectivamente, para a existência de algumas dissonâncias entre estes, comprova, de igual modo, a verificabilidade de diversas similitudes. Similitudes de comportamentos político-partidários extensivos aos respectivos cargos políticos, e de tendências de evolução dos processos decisórios, bem como de participação dos diversos actores intervenientes, nomeadamente, dos munícipes.

Na análise efectuada comprovámos que, mais do que a vertente partidária, é, efectivamente, o posicionamento no espectro político desta que determina o respectivo comportamento político, quer em termos internos, quer em termos de pragmática no contexto dos órgãos autárquicos. Esta conclusão apresenta-se comum aos momentos políticos analisados.

Na comparação entre os *outputs* expressos constatámos a prevalência dos *outputs* assumidos sobre as restantes categorizações, aspecto de forma alguma surpreendente atendendo à pragmática do Poder Local, à forte proximidade física, social e afectiva para com o objecto da sua intervenção e às categorias funcionais onde primordialmente incidem. São *outputs* entendidos como

preponderantes para o Município traduzidos, essencialmente, nas questões infra-estruturais, condicionantes imediatas da qualidade de vida e bem-estar dos munícipes, concretizados em áreas como o Saneamento e Salubridade Pública, Desenvolvimento Económico e Abastecimento Público, Comunicações e Transportes. Emergem como as grandes prioridades, em termos de políticas públicas, contínuas entre os dois grupos de mandatos autárquicos, embora com pragmáticas distintas e com um decréscimo conforme às características patentes no meio envolvente e à diminuição das necessidades sentidas, porque resolvidas. Acerca destas, as forças partidárias numa perspectiva, a elite governante e as elites não governantes noutra perspectiva, parecem estabelecer consensos estratégicos, face à forte presença da consensualidade deliberativa traduzida no domínio de deliberações por unanimidade, o que vem refutar a segunda hipótese secundária desta dissertação.

Mas, a perspetivação das áreas prioritárias não se restringe unicamente às atribuições formais da Autarquia Local. Observámos, ao longo do período em análise, o relevo acrescido na área da Saúde, área da responsabilidade de entidades regionais e nacionais e não da Autarquia Local. Porém, face à não acção conforme por aquelas, e considerando as solicitações procedentes da população local, as distintas forças partidárias revelam-se consensuais no desenvolvimento de acções que permitam colmatar as necessidades sentidas, mesmo que tal implique a extrapolação das respectivas áreas de intervenção. Subjacentes a este comportamento partilhado encontram-se as solicitações da população. Aliás, esta configura-se como responsável pela identidade inter-partidária expressa acima. Esta ilação remete-nos para a consideração dos principais interesses locais como determinantes sobre as possíveis estratégias político-partidárias, sem cometermos a ingenuidade de as considerarmos irrelevantes até porque, todos os partidos políticos representados detêm uma base social de apoio, a qual procuram conservar e se possível ampliar, com vista à manutenção ou obtenção do exercício do poder, o que, em simultâneo, pode constringer o desenvolvimento de algumas políticas públicas, que não as preponderantes, como referimos.

Não nos podemos esquecer, assim, que sendo estas as áreas sobre as quais recaem preferencialmente as solicitações dos munícipes, no contexto da sua ténue participação política, a ilação dos consensos estratégicos encontra-se relacionada com o forte constrangimento exercido pelos munícipes, detentores do poder de decidir que elite política exerce o poder autárquico.

Assim, quer a elite governante, quer as elites não governantes, desenvolvem, em ambos os órgãos autárquicos, posturas conducentes ao desenvolvimento do Município sem que as divergências político-partidárias se tenham suplantado evidenciando, por conseguinte, uma solidariedade colectiva facilitada pelo “discurso”, no contexto da acção comunicacional (Habermas 1987). A prevalência das deliberações por unanimidade, bem como os comportamentos revelados no sentido da promoção das políticas públicas, em ambos os órgãos autárquicos, demonstra o consenso geral acerca das necessidades mais prementes do Concelho e das directrizes a seguir no sentido da satisfação respectiva e comprova a exequibilidade da solidariedade inter-orgânica, expressa no domínio de idêntico sentido de voto para as mesmas temáticas, em ambos os órgãos autárquicos. Naturalmente, poder-se-ia imputar este aspecto, em exclusivo, à identidade da maioria absoluta na AM e na CM. Contudo, esta possibilidade resulta enfraquecida perante a constatação da continuidade daquela tendência no contexto de uma maioria relativa, como sucede no primeiro mandato do primeiro momento político. É óbvio que, a coesão interna da elite governante potencia a solidariedade inter-orgânica mas, sem dúvida, a esta se acresce a existência dos previamente enunciados consensos estratégicos entre esta e as elites não governantes, permitindo, desta forma, a consensualidade referida, sendo mesmo maioritariamente expressa em deliberações por unanimidade.

Naturalmente, não se recolhe identidade plena, dado verificarmos, em algumas categorias funcionais, diversidade acerca dos conteúdos concretos a promover, sistematicamente coincidentes com as diferenças político-partidárias, com confronto entre a elite governante e as elites não governantes, mas também não se promove à respectiva obstaculização. Antes, incute-se um desenvolvimento

passo a passo, um ajustamento sucessivo das concretizações a efectuar (Lindblom 1963), uma confrontação contínua de processos argumentativos (Habermas 1987).

É, efectivamente, no contexto destes *outputs* que se materializam as diferenciações entre os projectos político-partidários, evidenciando-se o confronto entre a elite governante e as elites não governantes pela definição distinta de projectos conjuntamente assumidos como preponderantes à satisfação das necessidades dos munícipes. Reportam, essencialmente, a políticas públicas que constituem referências importantes dos mandatos autárquicos e procedentes da iniciativa da elite governante. O reflexo desta dissonância encontra-se patente no predomínio de deliberações por maioria na AM quando, nos *outputs* assumidos, a AM partilha com a CM a hegemonia das votações por unanimidade. A corroborar esta diferenciação constatámos que os *outputs* entendidos conjuntamente como menos preponderantes, ou menos objecto de solicitações por parte dos munícipes, posicionam-se distintamente entre os dois momentos políticos, traduzindo as diferenças entre a elite governante e as elites não governantes e, em particular, a que constitui alternativa ao exercício do poder autárquico.

Assim, comprovámos que, enquanto nos mandatos do PSD se privilegia a componente Desporto, em detrimento da Educação de nível Secundário, nos mandatos do PS, embora sem descurar o Desporto, destaca-se como prioridade a componente Educação concretizada na Construção de uma Escola Secundária, Escola Pré-Primária, aquisição de um Colégio particular, entre outras medidas. Por outro lado, este segundo momento político-partidário recupera algumas políticas públicas suprimidas, ou mesmo omissas anteriormente, consubstanciadas na componente do Planeamento com o desenvolvimento do PDM e do PU. Estas exemplificações clarificam conjecturas distintas. A nova pragmática, para além de discernir as identidades ideológicas reflecte, de igual modo, a configuração da mudança preconizada pelo partido político anteriormente na oposição política da liderança autárquica. Tendencialmente as novas lideranças político-partidárias parecem encontrar nas anteriores políticas

suprimidas ou mesmo omissas, uma justificação parcial para o exercício da procura do poder autárquico, assumindo a respectiva recuperação, reformulação e consecução, entretanto, como prova da nova realidade política.

Aliás, na passagem entre os momentos políticos, apesar de não se evidenciarem rupturas acentuadas na prossecução das políticas públicas, ocorrem algumas mutações quanto às prioridades estabelecidas no *agenda setting*. Ocorre o usualmente denominado por *policy windows* (Cobb e Elder 1984) com a substituição de uma política (Estádio Municipal) por outra política pública (Escola Secundária) pertencente a outra categoria funcional.

O modelo enunciado para os *outputs* assumidos, extensivo aos dois momentos políticos, encontra a sua excepção nos *outputs* suprimidos que desenvolvem comportamentos diferenciados ao nível da AM, e nos omissos, cuja análise encontra-se constringida pela ausência de elementos comparativos.

Se entre os momentos políticos as alterações das políticas do *agenda setting* se efectuam no sentido da ampliação das atenções pelas distintas categorias funcionais, nomeadamente, convertendo em *outputs* assumidos aqueles que entretanto foram suprimidos e omissos, dentro destes momentos as alterações efectuam-se, essencialmente, entre os suprimidos e os omissos.

E, por outro lado, observámos que projectos idênticos ou similares recebem comportamentos partidários diferenciados consoante o respectivo posicionamento político (Fernandes 1993) (criação da Freguesia do Alportel). Ou seja, a continuidade na concepção das políticas públicas encontra-se constringida com a alteração de algumas posturas assumidas aquando na posição de partido da oposição e posteriormente no exercício da liderança autárquica e mesmo em sentido inverso. Este aspecto parece comprovar a existência de posturas políticas em conformidade com os respectivos cargos políticos exercidos. Não extraímos daqui o constringimento dos interesses locais pelos interesses partidos, mesmo porque o respectivo quantitativo não o permite, mas identificamos a emergência da partidarização de determinados assuntos públicos, a respectiva utilização para se exteriorizarem as diferenças das perspectivas político-partidárias.

A confrontação comparativa dos comportamentos políticos desenvolvidos entre os órgãos autárquicos afere a susceptibilidade da AM se constituir, globalmente, como o cenário local privilegiado para o confronto político e para a expressão das discordâncias consequentes das perspectivas políticas e partidárias dado, por um lado, apresentar uma maior tendência para produzir deliberações por maioria, apesar de, no cômputo geral, prevalecerem as deliberações por unanimidade e, por outro lado, promover maiores dissonâncias reflectivas, ao mesmo tempo que contribui para a não linearidade sequencial do desenvolvimento dos processos decisórios, comprovando-se, deste modo, a terceira hipótese secundária formulada nesta dissertação.

Em contraposição, a CM atinge níveis muito significativos de concordância interna e mais constantes, apesar da presença de eleitos por partidos da oposição, tal como sucede na AM. O facto do executivo autárquico decidir sobre um acrescido quantitativo de temáticas, de forma mais frequente, e ser directamente responsável pelas repercussões das respectivas deliberações em termos imediatos, conjugado com a maior proximidade e maior conhecimento dos problemas prementes, das políticas públicas a desenvolver parece promover a identidade das posturas assumidas entre os eleitos locais, no contexto deste órgão autárquico. A excepção faz-se sentir, essencialmente, aquando da alteração da liderança político-partidária com as consequentes mutações ao nível do *agenda setting*, ao nível das políticas públicas a desenvolver e aquando da apreciação e discussão dos instrumentos fundamentais para a gestão autárquica: Plano de Actividades e Orçamento Municipais e Conta de Gerência e Relatório de Actividades, usualmente receptores dos votos contra ou abstenção por parte dos vereadores dos partidos da oposição.

As divergências relativas a estes instrumentos enquadram-se na importância dos mesmos. Ou seja, constituindo instrumentos fundamentais para a gestão da Autarquia Local, especificam a concretização do projecto político-partidário da liderança do executivo, pelo que as elites não governantes, no desempenho dos respectivos papéis, promovem a sua contestação defendendo outro projecto político alternativo pois, caso contrário, não faria sentido ser oposição.

Neste contexto, em termos de cenário global, apesar de tanto a elite governante como as elites não governantes, apresentarem propostas de políticas públicas para apreciação em ambos os órgãos autárquicos, ao nível da AM, são, efectivamente, as elites não governantes que mais propostas apresentam, sintomático da diferença preconizada relativa às políticas públicas ou revelador da pretensão de obterem visibilidade política, com conseqüente ampliação da base social de apoio, enquanto ao nível da CM, é a elite governante a maior protagonista destas sugestões. Quanto às respectivas reacções aferimos, novamente, variações entre a AM e a CM. Se ao nível da AM, o comportamento usual no primeiro momento político consiste em deliberações por maioria, e no segundo momento político em deliberações por unanimidade, na CM, independentemente da procedência partidária e do momento político, as propostas são votadas massivamente por unanimidade remetendo, mais uma vez, para a maior sintonia interna da CM e para a partidarização das temáticas ao nível da AM, traduzida num choque de perspectivas partidárias subjacente a um outro fenómeno mais amplo: conflito de poder, até porque verificámos com alguma frequência, uma certa bipolarização, não linearmente entre a elite governante e a oposição, mas entre esta e a elite não governante alternativa ao exercício do poder.

Atendendo ao posicionamento político, atestámos a verificabilidade da consistência interna das forças partidárias representadas em ambos os órgãos autárquicos e em ambos os momentos políticos, traduzida na identidade ou similitude das votações expressas, relativamente a idênticas políticas públicas. A elite governante revela, manifestamente, uma forte consistência interna transversal aos órgãos autárquicos em estudo, aliás já referida, comprovando-se, assim, a primeira hipótese secundária desta dissertação. A coesão interna da elite governante parece suportar-se no interesse mútuo, que mais não seja o interesse comum de resistência à elite não governante, usualmente alternativa ao exercício do poder autárquico (Dowse e Hughes 1993), para além do facto de parecer, igualmente, suportar-se na partilha de traços sociais, educativos, económicos e culturais.

Contudo, as mesmas forças partidárias, entendidas como alternativas entre si, quando passam à situação de oposição, ou seja, se configuram como elites não governantes, apesar de revelarem a prossecução de uma linha de comportamento interno, resvalam com alguma frequência em situações caracterizadas por diferenças internas concretizadas em *outputs* distintos, expressos na AM e na CM, relativos à mesma temática, manifestando, assim, níveis de coesão inferiores aos prevalentes na elite governante. A luta pelo poder provoca insatisfações internas e, possivelmente, estratégias diferenciadas de relacionamento ou de confronto com a elite governante, traduzidas na dissonância das posturas partidárias, quer no seio da AM, quer entre a AM e a CM. Usualmente, porém, a divergência não pressupõe sentidos de voto radicalmente opostos, dado o recurso frequente à abstenção, forma utilizada para não concordar com o teor do assunto colocado a apreciação sem, contudo, o rejeitar.

Dentro das elites não governantes observámos, ainda, algumas tendências dignas de registo. A força partidária com maiores possibilidades de conquistar o Poder Local, apresenta uma atitude mais crítica e contrária às políticas defendidas pelo executivo autárquico e, logo, pela elite governante. Por seu lado, as forças partidárias dotadas de um pequeno número de eleitos locais e, logo, *a priori*, sem probabilidades lógicas de exercerem a liderança autárquica apresentam posicionamentos menos rígidos, ora votando de acordo com o colectivo da oposição, ora votando em conformidade com as pretensões da liderança autárquica. A percepção da improbabilidade de obter o poder autárquico parece permitir desenvolver uma postura consonante com as alternativas consideradas mais viáveis e benéficas para o Concelho, independentemente, da respectiva proveniência partidária. De qualquer forma, ao longo do período em análise, parece constituir uma tendência notória a APU, posteriormente convertida em CDU, e mais tarde o PSN, votarem privilegiadamente ao lado do PS, independentemente do respectivo posicionamento político, justificado, talvez, pela maior proximidade ideológica. Ou seja, no que respeita às pequenas formações partidárias, a baixa probabilidade da conquista do poder atenua o confronto político e potencia, como referimos, a proximidade ideológica.

Todos estes comportamentos, todas estas influências determinam o percurso, usualmente irregular, dos processos decisórios e contribuem fortemente para os avanços e retrocessos permanentes, para os sistemáticos ajustamentos produzidos com vista a um *output* final, a uma política pública concreta.

Contrariamente ao professado por algumas teorias (Thoenig), a formação das decisões não se apresenta linear nem constante na sua evolução. A queda do mito da importância incontornável e incomparável do acto decisório é reiterada na análise que efectuámos. A consecução dos *outputs* do sistema extravasam a mera consideração de uma decisão, dado que subjacentemente se desenvolvem interferências imperceptíveis no conhecimento exclusivo do acto decisório.

O estudo das amostras dos processos decisórios demonstram a constante prossecução de progressos e atrasos patentes na concepção e mesmo execução das políticas públicas, fruto de uma multiplicidade de micro-decisões susceptíveis de serem entendidas como intermédias, num processo contínuo de ajustamentos e aperfeiçoamentos (*muddling through*), num processo em que se envolvem distintos actores de acordo com os interesses latentes ou manifestos, ou de acordo com as respectivas áreas de competências, ao longo das distintas fases entendidas em termos analíticos. Actores de natureza e dimensão múltiplas. Mais. É extremamente frequente a simultaneidade das distintas fases. Com a excepção da fase inicial, que só se repete na redefinição do problema, as restantes fases desenvolvem entre si um maior entrosamento por se estar quase em permanência a efectuar a avaliação da política pública, com vista a detectar as repercussões mais plausíveis e a respectiva adequação aos objectivos definidos, e ajustamentos que, entretanto, se possam revelar pertinentes, dada a possibilidade de aquisição de novas informações, suscitação de novos ciclos, de novas alternativas de exequibilidade dos *outputs* e da força de intervenção dos actores, não necessariamente incluídos no cenário estabelecido *a priori*, com a emergência de efeitos não previsíveis (Lindblom 1963). Mas, a turbulência evidenciada não inibe a análise dos processos decisórios com a consideração das fases enunciadas. Apenas se torna imprescindível a percepção de que estas configuram um óptimo instrumento analítico, apto a identificar os elementos

componentes de uma política pública, sem corresponderem a qualquer relação obrigatoriamente directa com aspectos cronológicos. Têm uma utilidade heurística que permite, por conseguinte, delimitar as intervenções dos distintos actores sociais em função de cada momento analítico, as componentes da política pública, identificar os obstáculos à consecução e compreender certos aspectos preponderantes da mecânica democrática. Faculta, ainda, a percepção do desenvolvimento em rede das políticas públicas e do respectivo constrangimento mútuo (Escola Secundária *versus* Estádio Municipal).

Apesar de integrarem diferentes áreas de intervenção e se desenvolverem em momentos distintos da vida política local, os processos decisórios seleccionados e analisados partilham de características e tendências de participação dos actores políticos, técnicos, administrativos e sociais e da relação com os distintos níveis hierárquicos da Administração Pública.

O modelo de surgimento da política pública, e consequente integração no *agenda setting*, mais usual é comum a ambos os momentos políticos e designa-se por antecipação (Baudouin 2000). É notória, assim, a capacidade de iniciativa e, em simultâneo, a atitude preventiva da elite governante, dado ser esta a promover à inclusão das potenciais políticas públicas no *agenda setting*. Ao mesmo tempo revela a fraca consciência de cidadania dos munícipes, bem como a fraca apetência de participação de movimentos políticos constituídos ou de “pressão” pela comunicação social local ou regional.

As políticas públicas, apesar de serem preconizadas pela Autarquia Local, não resultam única e exclusivamente da sua acção e concepção. Nenhum sistema social, nem mesmo o local, é completamente regulado e controlado, pelo contrário, comporta zonas de incerteza e de contingência Luhmanniana. Todas as políticas públicas analisadas, em distintas atribuições da Autarquia Local, e nos diversos grupos de mandatos autárquicos, evidenciam o envolvimento de actores sociais, quer na figura de associações locais, quer na figura dos munícipes, isoladamente ou agregados em comissões em função de áreas de interesse (Tilly 1978), com margem para a racionalidade comunicacional Habermaniana, e, ainda, de actores técnicos e administrativos, mas estes pertencentes à

Administração Central e respectivas delegações regionais. Actores que exibem condutas diferenciadas ao longo dos processos decisórios (Coleman 1990) (ASR), e que ora se revelam “centrais” ou “periféricos”, ora “privados” ou “públicos” ou “associativos” (Crozier e Friedberg 1977).

Apesar da intervenção da Autarquia ser restrita em termos territoriais, a problematização das questões pode ser mais ampla, demonstrada no facto de que parte dos processos decisórios analisados (PDM, ASR e Linhas de Alta Tensão) são suscitados pela acção ou intenção de acção de entidades nacionais ou regionais. A hierarquização da Administração Pública propicia a estipulação do desenvolvimento de políticas públicas a nível local evidenciando-se, assim, desde esta fase, o constrangimento procedente destes actores. A gestão nacional e regional do território no sentido do serviço público, mas igualmente da equidade e procura de harmonia social, recai sobre a necessidade de cumprimento pelo Poder Local, sem que necessariamente se verifique concordância com as pretensões locais.

Estas presenças não primam pela permanência, nem pela imutabilidade, particularmente ao nível dos actores sociais, dado que ao longo dos processos constatámos entradas e saídas destes actores, em fases diferenciadas. Por outro lado, observámos que os actores técnicos e administrativos nacionais e regionais são mais constantes no sentido das respectivas influências, ao longo dos processos decisórios.

No segundo momento político verificámos correlações mais significativas no sentido dos actores sociais interditarem as políticas públicas a serem desenvolvidas, nomeadamente, os municipais, em termos comparativos com o primeiro momento político. Contudo, de acordo com o observado, estas pretensões de interdição ou de alteração manifestadas articulam-se positivamente com as exigências desenvolvidas pela própria elite governante, pelo que, mais que a contestação à gestão e administração por esta, parece configurar uma contestação às políticas resultantes, não da vontade das autoridades locais, mas de imposições por entidades nacionais ou regionais. Esta ilação sai reforçada aquando da análise da avaliação, em termos de eficácia e

eficiência, efectuada pelos munícipes que, no segundo grupo de mandatos autárquicos, é manifestamente significativa, em comparação ao primeiro momento político.

Salientamos, assim, a presença dos munícipes, isoladamente ou em comissões (Linhas de Alta Tensão), a apresentarem solicitações com vista a influenciar a evolução e definição das políticas públicas de forma convergente aos interesses respectivos orientando-se, exclusivamente, para o êxito das acções correspondentes (Habermas 1985). Contudo, face ao analisado, a participação política activa e directa dos munícipes nas políticas públicas, com a excepção das eleições autárquicas, não se apresenta como um fenómeno constante e de dimensões acrescidas, o que nos remete para aquilo que Milbrath designa de apatia política (Milbrath 1982), mas quando ocorre revela-se constrangedor das estratégias definidoras das políticas públicas.

A participação da sociedade civil parece ser um fenómeno verdadeiramente incipiente no Concelho em causa. Símbolo de saúde política e método mais adequado para garantir a consideração dos interesses colectivos e privados, no contexto de uma condição *sine qua non* de Democracia (Dowse e Hughes 1993), permanece pouco operacionalizada nas distintas vertentes apresentadas. Todavia, a participação não se caracteriza pelo oposto, ou seja, pela aniquilação total. Observámos intervenções, algumas até com bastante impacto no Concelho, efectuadas em situações consideradas pela população como extremas, em situações que entendem ser determinante fazer ouvir a sua voz (ASR e Linhas de Alta Tensão). A avaliação subjectiva do balanço entre os custos implícitos na participação activa e os possíveis benefícios extraídos determina a decisão da atitude a tomar: participar ou não, e mediante que modalidade, comprovando a perspectiva de Olson. Remete-nos, desta forma, para uma participação estratégica condicionada à potencialidade de acentuados impactos negativos no meio envolvente, articulada com a percepção da intervenção ser fundamental para constranger a acção e o entendimento das entidades nacionais, regionais ou locais acerca de um problema, no sentido da resolução em conformidade com aos interesses manifestos. Coincidindo com os mandatos do PS, efectuam

manifestações, verdadeiras excepções na vida política local (ocorrendo apenas nestes casos) tendo, porém, a população percorrido *a priori* os órgãos locais com vista à resolução das temáticas concretas, sem consequências objectivas conformes à sua vontade. Parecem, pois, resultar mais da particularidade das temáticas do que da especificidade do momento político, uma vez que os munícipes e as elites políticas partilham globalmente do mesmo entendimento, como referimos anteriormente.

A pouca apetência para a participação política é extensiva aos interesses individuais e aos interesses colectivos e corroborada pelo acréscimo da elevada abstenção eleitoral, apenas interrompida nas eleições promotoras da alteração do partido líder da Autarquia Local, e plausivelmente justificada por esta, pela pouca frequência às reuniões dos órgãos autárquicos e, por consequência, na diminuta intervenção e, por fim, pelo recurso ténue a manifestações.

A tendência para uma certa passividade, uma certa inércia é passível de poder ser justificada, ou pela confiança plena nos órgãos autárquicos - não nos podemos esquecer da caracterização do Concelho como de pequenas dimensões em que o interconhecimento se revela aprofundado -, ou pela informalidade das relações com os dirigentes autárquicos, face ao acentuado localismo político, ou, ainda, pelo descrédito dos mesmos. Para além de parecer prevalecer uma certa informalidade nas relações estabelecidas, não é possível, neste contexto de baixo interesse pelos assuntos públicos, estabelecermos uma relação directa entre o manifesto desinteresse e a satisfação obtida (Crick 1968). As participações políticas ocorrem, em sede dos órgãos autárquicos com presenças e incidências diferenciadas. Em ambos os momentos políticos, enquanto a CM apresenta frequências francamente diminutas, e genericamente vocacionadas para os “interesses pessoais”, enfraquecendo a prática do *free-rider* (Olson 1998), a AM obtém a participação política dos munícipes na maioria das suas sessões, incidindo as temáticas essencialmente em “interesses locais”. Apesar de, em termos comparativos e proporcionais, a AM emergir com mais intervenções, em termos absolutos, é efectivamente a CM que centraliza a participação dos

municípios, atendendo ao seu carácter executivo e à frequência semanal obrigatória das suas reuniões.

A diferenciação patente parece justificar-se pelo entendimento do órgão deliberativo e fiscalizador como o órgão máximo e último, a nível local, susceptível de recurso, garante da defesa dos interesses e da satisfação das necessidades sentidas, independentemente do teor respectivo.

A participação política é susceptível de ser compreendida num contexto em que os participantes consideram que a acção desenvolvida conduz à satisfação dos objectivos pretendidos, conseqüentemente, compensadores, dados os benefícios jusantes ultrapassarem os sacrifícios a montante (Dowse e Hughes 1993). Assim, parece relacionar-se directamente com as necessidades sentidas, com os problemas identificados indo, por conseguinte, para além, da especificidade político-partidário dos grupos de mandatos autárquicos, recaindo, essencialmente, em áreas como o Saneamento, Abastecimento Público e Comunicações e Transportes. Áreas assumidas transversalmente aos dois momentos políticos, o que reflecte o constrangimento do Poder Local às solicitações dos municípios e justifica a configuração similar dos respectivos *agenda setting's*. De qualquer forma, as conseqüências da participação demonstram um peso significativo no desenvolvimento dos processos decisórios e a relevância da retroacção convertida em novos *inputs*, acrescida directamente com a frequência e dimensão do colectivo participante.

Em nenhum dos momentos políticos constatámos a presença de grupos de pressão em qualquer dos casos estudados. Compreendemos a ausência destes grupos enquadrada na respectiva especificidade. Ou seja, os grupos que desenvolvem influências são grupos constituídos com um único interesse e não dotados de regularidade de acção ou de intervenção em áreas distintas, vocacionando-se, essencialmente, para a promoção de causas (Dowse e Hughes 1993).

As associações locais, por seu lado, protagonizam um papel preponderante na concepção e evolução das políticas públicas, na medida em que emergem sistematicamente como parceiros preferenciais no desenvolvimento local, ao

longo do período analisado. Com alguma regularidade, a Autarquia Local recorre a estas a fim de obter vantagens acrescidas no projecto e execução de determinados equipamentos, atendendo às limitações legais no granjear de certos apoios financeiros (Complexo Desportivo da Verbena, Cine-Teatro e Feira da Serra). Esta articulação caracteriza-se, porém, na determinância das perspectivas dos *outputs* da Autarquia Local sobre as das associações, tanto que em situações de confronto é dissolvida (Complexo Desportivo da Verbena). Mais do que determinar, as associações locais colaboram nas políticas públicas promovidas pela Autarquia. Se não se incorre, *a priori*, em qualquer ilegalidade, ou se configura como uma excepção no cenário das Autarquias Locais em termos nacionais, levanta, todavia, uma questão pertinente: a equidade do relacionamento das associações com a Autarquia Local.

Para além destes actores sociais, a Administração Central e respectivas delegações regionais interferem e condicionam a génese e o desenvolvimento das políticas públicas, comprovando-se a debilidade da autonomia das Autarquias Locais. O período estudado certifica fortes constrangimentos na elaboração e no desenvolvimento das políticas públicas, dos respectivos processos decisórios, nomeadamente na disponibilização de recursos, na definição dos pareceres legais prementes e no próprio *agenda setting* e cronograma estipulado (PDM) ou ausência de acções conformes. O carácter imperativo dos respectivos pareceres promove uma relação com a Autarquia Local dotada de alguns desequilíbrios, face à obrigatoriedade desta em aceitar e aplicar os mesmos, independentemente de não convergirem totalmente com as suas pretensões (PDM). Contudo, a dependência não é total, observando-se uma certa margem de liberdade para refutar algumas alternativas sugeridas pela Administração Central ou respectivas delegações regionais (ASR).

Mas, a acção da Administração Central e respectivas delegações regionais não se esgota na efectivação de exigências de posturas à Autarquia Local. Promovem importantes *inputs*, concretizados em apoios, conducentes a alternativas de políticas públicas apenas possíveis com base nestes (Cine-Teatro), tendo em consideração a precariedade dos recursos económicos da Autarquia Local. Aliás,

a elaboração e consecução de algumas políticas públicas apenas se tornam viáveis enquadradas neste cenário. A relação nacional-local continua a ser, pelo menos parcialmente, uma relação centro-periferia, atendendo às limitações pragmáticas da actividade autárquica (Chevallier 1978).

As entradas no sistema, dicotomicamente expressas em apoios e em exigências, são, assim, materializadas por estes actores aos quais se acresce, como é óbvio, a elite governante e as elites não governantes, dado serem quem, de facto, protagoniza a maior parte das posturas políticas no decurso dos processos decisórios, papel implícito nas competências respectivas dos órgãos que integram. São, por isso, os actores políticos mais visíveis e apresentam comportamentos políticos com certas similitudes neste período de análise.

À partida pensar-se-ia numa postura bipolar entre os apoios às políticas públicas desenvolvidos pela elite governante e as exigências manifestadas pelas elites não governantes. Todavia, a análise dos processos decisórios do segundo grupo de mandatos autárquicos evidencia a materialização de exigências desenvolvidas igualmente pela elite governante, nomeadamente, relativa a casos cujas definições se encontram para além das suas competências, sendo antes estabelecidas por entidades nacionais ou regionais, e com as quais não concordam necessariamente. Neste sentido, é possível concluirmos, mais uma vez, pela ocorrência de identidade de perspectivas entre a elite governante e as elites não governantes quanto aos interesses colectivos mais prementes do Concelho, nomeadamente, em confronto com agentes exteriores. De algum modo, parece evidenciar-se a supremacia destes interesses sobre eventuais aspectos catalizadores das diferenças partidárias. Porém, em situações de divergência observámos a bipolarização das alternativas defendidas pela elite governante e as preconizadas pelas elites não governantes, no contexto dos *outputs* assumidos, mas com diferenças patentes quanto aos conteúdos concretos (Complexo Desportivo da Verbena), e dos *outputs* suprimidos (PDM e Parque Industrial até ao mandato de 1990-1993, exclusive), estando subjacente a estes últimos um conflito acrescido entre aquelas configurando, mesmo, objecto de partidarização.

A acrescentar à ideia de comportamentos partilhados entre as elites políticas, preconizadores de algumas consensualidades definidas estrategicamente em prol dos interesses do Município, observámos que, quer a elite governante, quer as elites não governantes, para ambos os momentos políticos, apresentam uma forte coerência interna materializada na manutenção do sentido das posturas manifestadas ao longo das fases dos processos decisórios, constatação, aliás, patente na análise da solidariedade interna.

Em todas as fases dos processos decisórios se produzem *outputs*. A confrontação destes entre os momentos políticos, permite-nos observar a continuidade da presença de um modelo comum para as duas primeiras fases, atendendo à respectiva identidade produzida, maioritariamente concretizada na defesa da consecução dos projectos e das políticas públicas em causa, o que é compreensível, atendendo a estas se caracterizarem como assumidas.

Contudo, no que respeita às fases consequentes verificámos algumas diferenciações. Comprovámos posicionamentos diferenciados entre os processos decisórios mas passíveis de serem compreendidos no contexto da relevância assumida para as forças partidárias representadas. Ao nível dos *outputs* assumidos, observámos unanimidade na deliberação central (Cine-Teatro), mas, em outros casos, divergências partidárias susceptíveis de serem atribuídas, usualmente, aos partidos políticos alternativos ao exercício do poder, que desenvolvem distintos sentidos de voto (Complexo Desportivo da Verbena e PDM), expressão da defesa de distintos conteúdos para o desenvolvimento de uma mesma política pública defendida pelas diversas elites políticas. A prevalência de decisões por unanimidade no segundo momento, em contraposição com o domínio das decisões por maioria no primeiro momento político, remeter-nos para uma maior identidade quanto às configurações das políticas públicas defendidas entre a elite governante e a elite não governante o que, de algum modo, dirime a possibilidade de acentuados desfasamentos quanto aos interesses do Município, passível de ser concluído pelas posturas de interdição dos munícipes, apesar de todos os casos analisados serem *outputs* assumidos no período em que decorrem.

A Implementação concretiza a política pública. Não é, porém, uma fase fechada ou imune a interferências diversificadas. Como referimos acima, continuam-se a processar ajustamentos múltiplos da política pública, agora em execução, sob a influência, quer dos actores administrativos e técnicos (PDM), quer dos actores sociais (Escola Secundária), quer das delegações regionais (Cine-Teatro), sendo, assim, extensiva a esta fase os níveis de influência observados na Formulação de alternativas. Aliás, configuram-se novas possibilidades de exequibilidade, naturalmente não tão diferenciadas entre si.

Por fim, a Avaliação, última fase em termos analíticos, é essencialmente desenvolvida pelas diferentes forças partidárias representadas nos órgãos autárquicos que procedem à comparação entre os objectivos propostos da política pública e os resultados obtidos. Desta confrontação resulta o êxito ou insucesso das mesmas, usualmente, para as distintas forças partidárias.

A correlação significativa de sentido positivo entre a avaliação da elite governante e das elites não governantes, quanto à eficácia e quanto à eficiência das políticas produzidas, corrobora a maior identidade partidária no segundo momento político, que apesar de dotado de mais exigências e influências de interdição, revela maiores indícios de eficácia e eficiência expressos, quer pela elite governante, quer pelas elites não governantes, quer pelos munícipes. Todavia, a análise comparativa das proporções respectivas também não nos permite caracterizar o primeiro momento político como palco de conflitos partidários.

As diferentes caracterizações suportam-se em fundamentos específicos. Enquanto o consenso avaliativo em termos positivos tem por objecto *outputs* assumidos nos quais se processam ajustamentos sistemáticos, face a algumas dissonâncias existentes entre as forças partidárias, a avaliação negativa partilhada pelos eleitos locais respeitam a *outputs*, igualmente assumidos, mas cujas definições foram amplamente determinadas por outros actores – Administração Central e delegações regionais -, sem que aqueles tenham necessariamente concordado com as mesmas, aceitando-as num contexto de imperatividade legal, o que nos reporta para a hierarquia da Administração Pública.

A avaliação não pressupõe, linearmente, o fechar de um ciclo sem outras derivações que não as esperadas. O desenvolvimento de uma dada política pública pode promover ao desenvolvimento de um novo processo decisório, atendendo ao diagnóstico de impactos nefastos no terreno (Linhas de Alta Tensão derivadas do PDM), o que nos remete para a forte articulação entre os processos decisórios que se relacionam e condicionam mutuamente e que, em outras situações, se constituem como alternativos (Escola Secundária *versus* Estádio Municipal), tendo em consideração os recursos disponíveis e a perspectiva da sua utilização.

Observámos, ainda, que enquanto no primeiro momento as influências das associações no sentido de alterar ou interditar as políticas públicas apresentam uma correlação significativa com a verificabilidade de desvios à política definida e decidida, no segundo momento político, a interdição ou alteração pretendida por grupos de interesses promovem a necessidade de ajustamentos, o que, efectivamente revela uma certa fragilidade relativamente a estas influências externas. Por outro lado, os apoios desenvolvidos por actores nacionais e regionais promovem a consecução de “micro-decisões” por unanimidade.

A análise dos mandatos autárquicos permite-nos, ainda, caracterizar os últimos anos de cada mandato autárquico como os períodos em que se fazem ou se concluem as grandes obras, pretensos símbolos da dedicação e trabalho da elite governante. A conclusão de tal constituir uma estratégia política deve considerar, igualmente, que o decurso usual de qualquer projecto de elevado investimento pressupõe toda uma série de tramitação que leva a coincidir o momento da execução com o término do mandato, pelo que, mais uma vez, a prevalência da estratégia política sobre os interesses locais não fica provada.

A caracterização comparativa entre as duas amostras de processos decisórios apresentam, pelo exposto, algumas variações que parecem dever-se, essencialmente, à especificidade das políticas e não aos modelos de gestão partidários desenvolvidos. Assim, em termos genéricos podemos aferir pela similitude em termos evolutivos e em termos de influências exercidas, comprovando-se, neste contexto, a hipótese principal desta dissertação. Podemos

aferir pela verificabilidade de um modelo político de gestão autárquica. Chamamos, contudo, a atenção para a respectiva aplicabilidade restrita a esta Autarquia Local e para este período, uma vez que não nos é possível garantir que estas conclusões possam ser generalizáveis, dado que a amostra não é representativa do universo das Autarquias Locais.

Na elaboração da análise, como referimos, a sequência de fases processa-se meramente em termos heurísticos, atendendo à própria necessidade de arrumação da informação para consequente estudo, não primando o desenvolvimento processual pela linearidade, nem pelo isolamento das respectivas fases. Ocorrem sistemáticas micro-decisões responsáveis por sistemáticos avanços e recuos da forma e do conteúdo das políticas, processando-se, assim, ajustamentos sucessivos.

Neste contexto, consideramos aplicável o paradigma decisional suportado no *muddling thought*, que pressupõe a prossecução passo a passo, extensiva às distintas fases analíticas sob o efeito das distintas estratégias desenvolvidas pelos actores intervenientes, suportadas em perspectivas específicas e na defesa de interesses concretos, altamente constrangedores, não somente dos múltiplos ajustamentos necessários processados no respectivo decurso mas, igualmente, no *output* final, quer em termos formais, quer em termos informais.

O contexto social, económico e político é, todavia, mutável e incidente no desenvolvimento dos processos decisórios e na expressão dos *outputs* pelo que promove a diversidade nas formas de decisão, umas mais afectas ao enquadramento racional, outras mais afectas ao enquadramento incremental, de acordo com a caracterização do meio envolvente e das políticas públicas em causa. Assim, ao ocorrerem, de igual modo, respostas novas fruto da emergência de novos problemas identificados e, pontualmente, rupturas com o cenário herdado (Escola Secundária e PDM), dando espaço à inovação e à mudança nas diversas vertentes (projectos desportivos e educativos, por exemplo), consideramos que os processos decisórios se caracterizam, globalmente, por um *mixed scanning approach* (Etzioni 1967).

ANEXOS

Quadro n.º49 - Súmula da evolução e caracterização dos processos decisórios analisados por fases e por momentos políticos.

Processos Decisórios		1	2	3	4	5	6	7	8	9	Total	% parcial	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Total	% parcial		
Mandatos autárquicos		PSD											PS												
INICIAÇÃO																									
modelo	corporativismo silencioso				1							1	10,00%										0	0,00%	
	mobilização						1	1				2	20,00%					1	1				2	22,22%	
	oferta política	1										1	10,00%										0	0,00%	
	antecipaao		1	1		1	1		1	1		6	60,00%	1	1	1	1			1	1	1	7	77,78%	
	total											10	100,00%										9	100,00%	
contexto	necessidade de equipamento/infraestrutura	1	1			1	1		1	1		6	60,00%	1		1	1			1	1	1	6	66,67%	
	cumprimento da legalidade			1								1	10,00%		1			1	1				3	33,33%	
	conflito de interesses				1			1				2	20,00%										0	0,00%	
	total											9	100,00%										9	100,00%	
actores sociais	grupo de interesse	apoiar política			1			1				2	33,33%										0	0,00%	
		interditar/alterar política											0	0,00%									0	0,00%	
	associações	apoiar política											0	0,00%			1					1		2	50,00%
		interditar/alterar política	1										1	16,67%										0	0,00%
	mnicipes	apoiar política				1		1					2	33,33%										0	0,00%
		interditar/alterar política								1			1	16,67%					1	1				2	50,00%
total											6	100,00%										4	100,00%		
actores administrat./técnicos	nacionais	apoiar política				1	1					2	66,67%	1			1	1	1	1	1	1	6	50,00%	
		interditar/alterar política											0	0,00%									0	0,00%	
	regionais	apoiar política				1							1	33,33%	1		1	1			1	1		5	41,67%
		interditar/alterar política											0	0,00%		1							1	8,33%	
total											3	100,00%										12	100,00%		
inputs	exigências	elite governante										0	0,00%										0	0,00%	
		elites não governantes	1	1	1	1			1	1	1		7	70,00%			1	1			1	1	1	6	85,71%
		mnicipes			1			1					2	20,00%					1					1	14,29%
		comissões							1				1	10,00%										0	0,00%
		total											10	100,00%										7	100,00%
	apoios	elite governante		1	1	1	1	1		1	1		7	58,33%	1	1	1	1			1	1		6	50,00%
		elites não governantes					1						1	8,33%		1	1							2	16,67%
		mnicipes				1		1					2	16,67%							1	1		2	16,67%
		associações								1			1	8,33%			1					1		2	16,67%
		regional					1						1	8,33%										0	0,00%
total											12	100,00%										12	100,00%		

Processos Decisórios		1	2	3	4	5	6	7	8	9	Total	% parcial	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Total	% parcial		
Mandatos autárquicos		PSD											PS												
outputs	resolver conflito de interesses				1							1	11,11%										0	0,00%	
	resolver forma de utilização de equipamento	1						1				2	22,22%										0	0,00%	
	avançar com projecto		1	1			1		1	1		5	55,56%	1	1	1	1			1	1	1	7	77,78%	
	aquisição de equipamento					1						1	11,11%										0	0,00%	
	resolver localização de equipamento											0	0,00%					1	1				2	22,22%	
	total											9	100,00%										9	100,00%	
critérios	uniformidade de utilização de equipamento	1		1								2	20,00%										0	0,00%	
	desenvolvimento de área funcional		1			1			1			3	30,00%		1	1				1	1	1	5	45,45%	
	carência de equipamento				1		1		1	1		4	40,00%	1			1			1	1		4	36,36%	
	manter qualidade de vida											0	0,00%					1	1				2	18,18%	
	dirimir conflitos								1			1	10,00%										0	0,00%	
	total											10	100,00%										11	100,00%	
objectivos	concliar interesses			1	1			1				3	25,00%										0	0,00%	
	benefício de equipamento	1		1								2	16,67%										0	0,00%	
	fazer equipamento/infraestrutura		1				1		1	1		4	33,33%	1			1			1	1		4	40,00%	
	dinamização de actividades					1			1			2	16,67%			1				1		1	3	30,00%	
	lógica de implementação urbanística										1	1	8,33%		1								1	10,00%	
	tratamento de resíduos sólidos											0	0,00%					1					1	10,00%	
	manter qualidade de vida											0	0,00%						1				1	10,00%	
total											12	100,00%							1			10	100,00%		
recursos	sim	1	1						1			3	50,00%	1		1	1			1	1		5	83,33%	
	não					1	1	1				3	50,00%									1	1	16,67%	
	total											6	100,00%										6	100,00%	
FORMULAÇÃO																									
actores sociais	grupo de interesse	apoiar política						1				1	11,11%										0	0,00%	
		interditar/alterar política									1	1	11,11%		1								1	14,29%	
	associações	apoiar política		1			1			1			3	33,33%			1							1	14,29%
		interditar/alterar política	1										1	11,11%					1					1	14,29%
	municípios	apoiar política				1		1	1				3	33,33%	1									1	14,29%
		interditar/alterar política											0	0,00%		1			1	1				3	42,86%
total											9	100,00%										7	100,00%		

Processos Declatórios			1	2	3	4	5	6	7	8	9	Total	% parcial	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Total	% parcial		
Mandatos autárquicos			PSD											PS												
actores administrat./ técnicos	nacionais	apoiar política					1	1					2	28,57%	1					1	1	1		4	30,77%	
		interditar/alterar política												0	0,00%		1				1				2	15,38%
	regionais	apoiar política		1			1	1			1		4	57,14%			1	1		1	1	1		5	38,46%	
		interditar/alterar política	1										1	14,29%		1							1	2	15,38%	
	total												7	100,00%										13	100,00%	
inputs	exigências	elite governante											0	0,00%		1				1	1			3	18,75%	
		elites não governantes	1	1	1	1					1	1	6	66,67%	1	1				1				1	4	25,00%
		municípios			1								1	11,11%						1	1			2	12,50%	
		comissões								1			1	11,11%						1	1			2	12,50%	
		associações											0	0,00%						1				1	6,25%	
		direcções regionais				1							1	11,11%		1	1	1						1	4	25,00%
		total												9	100,00%										16	100,00%
	apoios	elite governante		1	1	1	1	1			1	1	7	41,18%	1	1	1	1			1	1	1	7	22,58%	
		elites não governantes					1				1		2	11,76%		1	1	1	1		1	1		6	19,35%	
		municípios				1			1				2	11,76%	1		1				1	1		4	12,90%	
		associações	1								1		2	11,76%	1		1				1			3	9,68%	
		direcções regionais		1					1				2	11,76%			1	1			1	1	1	5	16,13%	
		direcções nacionais					1	1					2	11,76%	1	1		1			1	1	1	6	19,35%	
		total												17	100,00%										31	100,00%
outputs	elite governante refuta projecto	em si	1									1	11,11%						1				1	9,09%		
		quanto ao conteúdo											0	0,00%		1				1			1	3	27,27%	
	elite governante promove projecto	em si		1	1	1	1	1	1	1	1	8	88,89%	1	1	1	1			1	1	1	7	63,64%		
		quanto ao conteúdo											0	0,00%										0	0,00%	
	total											9	100,00%										11	100,00%		
	elites não governantes refutam projecto	em si			1							1	10,00%										0	0,00%		
		quanto ao conteúdo		1		1						1	3	30,00%	1	1				1				3	30,00%	
	elites não governantes promovem projecto	em si	1	1			1	1	1	1		6	60,00%		1	1	1			1	1	1	6	60,00%		
		quanto ao conteúdo										0	0,00%						1				1	10,00%		
	total											10	100,00%										10	100,00%		

Processos Decisórios		1	2	3	4	5	6	7	8	9	Total	% parcial	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Total	% parcial		
Mandatos autárquicos		PSD											PS												
critérios	elite governante	benefício já existente	1									1	7,69%										0	0,00%	
		beneficiar de comparticipação		1			1						2	15,38%							1	1		2	12,50%
		não ser benéfico para o concelho											0	0,00%					1	1			1	3	18,75%
		necessidade de equipamento			1			1				1	3	23,08%	1			1			1	1		4	25,00%
		beneficiar população			1	1	1		1	1	1		6	46,15%	1		1	1			1	1		5	31,25%
		desenvolvimento desportivo								1			1	7,69%							1			1	6,25%
		desenvolvimento(ord. do território)											0	0,00%		1								1	6,25%
	total											13	100,00%										16	100,00%	
	elites não governantes	beneficiar população	1		1		1		1	1		5	45,45%			1	1				1	1	1	5	35,71%
		beneficiar de comparticipação					1					1	9,09%								1	1		2	14,29%
		necessidade de equipamento			1			1				2	18,18%				1				1	1		3	21,43%
		localização inadequada									1	1	9,09%	1										1	7,14%
		desenvolvimento (ord. do território)										0	0,00%		1									1	7,14%
		beneficiar de contrapartidas										0	0,00%						1					1	7,14%
não ser benéfico para o concelho			1		1						2	18,18%							1				1	7,14%	
total										11	100,00%											14	100,00%		
alternativas aceites	elite governante	suspensão da política	1								1	11,11%						1	1				2	22,22%	
		inclusão de equipamento		1							1	11,11%											0	0,00%	
		avançar com política			1	1	1	1	1	1	1	7	77,78%	1	1	1	1				1	1	1	7	77,78%
	total									9	100,00%											9	100,00%		
	elites não governantes	suspensão da política				1					1	22,22%						1	1				2	28,57%	
		não inclusão de equipamento		1							1	11,11%											0	0,00%	
		avançar com política	1		1		1	1	1	1	6	66,67%			1	1				1	1	1	5	71,43%	
total										9	100,00%											7	100,00%		
alternativas rejeitadas	elite governante	suspensão de política			1	1	1	1	1	1	7	77,78%	1	1	1	1				1	1	1	7	77,78%	
		não inclusão de equipamento		1							1	11,11%											0	0,00%	
		avançar com política	1								1	11,11%						1	1				2	22,22%	
	total									9	100,00%											9	100,00%		
	elites não governantes	suspensão de política	1		1		1	1	1	1	6	66,67%	1	1	1	1				1	1	1	7	77,78%	
		inclusão de equipamento		1							1	11,11%											0	0,00%	
		avançar com política				1					1	22,22%						1	1				2	22,22%	
total										9	100,00%											9	100,00%		

Processos Decisórios		1	2	3	4	5	6	7	8	9	Total	% parcial	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Total	% parcial			
Mandatos autárquicos		PSD											PS													
objectivos	benefício de equipamento	1										1	9,09%										0	0,00%		
	dinamização de actividades					1			1			2	18,18%			1				1		1	3	27,27%		
	carência de equipamento		1	1		1	1		1	1		6	54,55%	1			1			1	1	1	5	45,45%		
	conciliar interesses				1				1			2	18,18%		1			1	1				3	27,27%		
	total											11	100,00%										11	100,00%		
DECISÃO																										
actores sociais	grupo de interesse	apoiar política				1			1			2	22,22%										0	0,00%		
		interditar/alterar política									1	1	11,11%	1	1					1			3	33,33%		
	associações	apoiar política		1			1					2	22,22%			1							1	11,11%		
		interditar/alterar política	1						1			2	22,22%					1					1	11,11%		
	municípios	apoiar política					1					1	11,11%	1									1	11,11%		
		interditar/alterar política								1		1	11,11%		1			1	1				3	33,33%		
	total											9	100,00%										9	100,00%		
actores administrat./técnicos	nacionais	apoiar política		1			1	1		1		4	36,37%	1			1		1	1	1		5	38,46%		
		interditar/alterar política					1					1	9,09%										0	0,00%		
	regionais	apoiar política		1			1	1		1		4	36,37%		1	1	1	1	1	1	1	1	8	61,54%		
		interditar/alterar política	1				1					2	18,18%										0	0,00%		
	total										11	100,00%										13	100,00%			
outputs	política aprovada	unanimidade	elite governante	promove política		1			1	1		3	18,75%	1		1	1			1	1		5	35,71%		
			refuta política										0	0,00%										0	0,00%	
			elites não governantes	promove política		1			1	1			3	18,75%	1		1	1			1	1		5	35,71%	
			refuta política										0	0,00%										0	0,00%	
		maioria	elite governante	promove política			1				1	1	1	4	25,00%		1							1	2	14,29%
			refuta política	1									1	6,25%										0	0,00%	
			elites não governantes	promove política	1		1				1	1	1	5	31,25%		1							1	2	14,29%
			refuta política										0	0,00%										0	0,00%	
total										16	100,00%										14	100,00%				
não aplicável				1						1						1	1				2					

Processos Decisórios				1	2	3	4	5	6	7	8	9	Total	% parcial	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Total	% parcial	
Mandatos autárquicos				PSD										PS												
outputs	política rejeitada	unanimidade											0	0,00%					1					1	20,00%	
		maioria	elite governante	promove política				1						1	50,00%										0	0,00%
				refuta política											0	0,00%						1				1
			elites não governantes	promove política										0	0,00%										0	0,00%
			refuta política				1						1	50,00%						1				1	20,00%	
		total												2	100,00%										5	100,00%
não aplicável								1	1	1	1	1	8		1	1	1	1				1	1	1	7	
IMPLEMENTAÇÃO																										
actores sociais	grupo de interesse	apoiar política											0	0,00%										0	0,00%	
		interditar/alterar política											1	1	14,29%	1									1	20,00%
	associações	apoiar política						1				1	2	28,57%			1							1	20,00%	
		interditar/alterar política		1									1	1	14,29%										0	0,00%
	municípios	apoiar política			1			1				1	3	42,86%	1		1							2	40,00%	
		interditar/alterar política											0	0,00%		1								1	20,00%	
total												7	100,00%										5	100,00%		
actores administrat./técnicos	nacionais	apoiar política						1	1		1	3	50,00%	1		1	1				1	1	5	38,46%		
		interditar/alterar política											0	0,00%						1				1	7,69%	
	regionais	apoiar política						1	1		1	3	50,00%	1	1	1	1				1	1	1	7	53,85%	
		interditar/alterar política											0	0,00%										0	0,00%	
total												6	100,00%										13	100,00%		
inputs	exigências	elite governante											0	0,00%		1				1				2	40,00%	
		elites não governantes			1	1					1	1	4	100,00%		1				1	1			3	60,00%	
		total												4	100,00%										5	100,00%
	apolos	elite governante				1		1				1	4	80,00%	1		1	1	1			1	1	6	60,00%	
		elites não governantes						1					1	20,00%			1	1				1	1	4	40,00%	
		total												5	100,00%										10	100,00%

Processos Decisórios		1	2	3	4	5	6	7	8	9	Total	% parcial	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Total	% parcial		
Mandatos autárquicos		PSD											PS												
outputs	desvio de política	1										1	11,11%										1	1	10,00%
	deliberação por unanimidade		1			1	1					3	33,33%	1	1	1	1				1	1		6	60,00%
	necessidade de ajustamentos			1				1	1	1		4	44,44%	1										1	10,00%
	não implementação				1							1	11,11%					1	1					2	20,00%
	total											9	100,00%											10	100,00%
AVALIAÇÃO																									
mensuração efeitos	redefinição no terreno	1	1	1			1	1	1	1	7	77,78%						1					1	1	11,11%
	positivo				1	1					2	22,22%	1		1	1				1	1		5	55,56%	
	razoáveis										0	0,00%		1									1	1	11,11%
	negativos										0	0,00%						1					1	2	22,22%
	total										9	100,00%												9	100,00%
elite governante	eficácia	sim		1	1		1	1	1	1	7	77,78%	1	1	1	1				1	1		6	66,67%	
		não	1			1					2	22,22%					1	1				1	3	33,33%	
	eficiência	sim		1	1		1	1		1	6	66,67%	1		1	1				1	1		5	55,56%	
		não	1			1			1		3	33,33%		1			1	1				1	4	44,44%	
elites não governantes	eficácia	sim		1	1	1	1				4	44,44%	1	1	1	1				1	1		6	66,67%	
		não	1				1	1	1	1	5	55,56%					1	1				1	3	33,33%	
	eficiência	sim				1	1				2	22,22%			1	1				1	1		4	44,44%	
		não	1	1	1			1	1	1	1	7	77,78%	1	1			1	1				1	5	55,56%
municípios	eficácia	sim		1	1	1	1		1	1	6	66,67%	1		1	1	1	1	1	1	1		7	77,78%	
		não	1					1	1			3	33,33%		1								1	2	22,22%
	eficiência	sim		1			1			1		3	33,33%	1		1	1	1	1	1	1		7	77,78%	
		não	1		1	1		1	1		1	6	66,67%		1								1	2	22,22%

Fonte: Actas da AM de 1/83 a 7/85, 1/86 a 5/89, 1/90 a 5/93, 1/94 a 6/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel
Actas da CM de 1/83 a 53/85, 1/86 a 52/89, 1/90 a 54/93, 1/94 a 53/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel

Quadro n.º50 – Designação dos processos decisórios analisados.

PSD 1 - Protocolo da CM com a AHBVSBA	PS 1 - Construção da Escola Secundária (C+S)
PSD 2 - Construção do Complexo Desportivo da Verbena	PS 2 - Elaboração do PDM
PSD 3 - Regulamento de atribuição dos fogos do Bairro Social de 102 fogos	PS 3 - Realização da Feira da Serra
PSD 4 - Construção urbanística na área limítrofe da Pousada	PS 4 - Cedência de terrenos para o Quartel da GNR
PSD 5 - Aquisição e remodelação do Cine-Teatro	PS 5 - Localização do ARS
PSD 6 - Construção do Bairro Social de 74 fogos	PS 6 - Localização das Linhas de Alta Tensão
PSD 7 - Localização do Mercado semanal	PS 7 - Construção do Pavilhão Desportivo coberto
PSD 8 - Construção do Polidesportivo	PS 8 - Construção de Jardim de Infância
PSD 9 - Prolongamento da Avenida da Liberdade	PS 9 - Delimitação do Parque Industrial

Fonte: Actas da AM de 1/83 a 7/85, 1/86 a 5/89, 1/90 a 5/93, 1/94 a 6/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel
Actas da CM de 1/83 a 53/85, 1/86 a 52/89, 1/90 a 54/93, 1/94 a 53/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel

SIGLAS UTILIZADAS.

AHBVSBA – Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de S. Brás de Alportel

AM – Assembleia Municipal

APU – Aliança Povo Unido

CDU – Coligação Democrática Unitária

CM – Câmara Municipal

CRP – Constituição da República Portuguesa

DL (nas referências bibliográficas) – Decreto-Lei

EN – Estrada Nacional

GNR – Guarda Nacional Republicana

OE – Orçamento do Estado

PCM – Presidente da Câmara Municipal

PDM – Plano Director Municipal

PS – Partido Socialista

PSD – Partido Social Democrata

PSN – Partido da Solidariedade Nacional

PU – Plano de Urbanização

SBA (nos quadros) – S. Brás de Alportel

FONTES E BIBLIOGRAFIA.

1. FONTES.

1.1. FONTES GENÉRICAS.

CÓDIGO CIVIL 1991 Lisboa: Editora Rei dos Livros

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA 1976 Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa

DIÁRIO DA REPÚBLICA, Decreto-Lei n.º79/77, I Série, n.º247, 2564 (25/10/77)

DIÁRIO DA REPÚBLICA, Decreto-Lei n.º208/82 I Série

DIÁRIO DA REPÚBLICA, Decreto-Lei n.º100/84, I Série, n.º75,1042 (29/03/84)

DIÁRIO DA REPÚBLICA, Decreto-Lei n.º98/84, I Série, n.º75, 1035 (29/03/84)

DIÁRIO DA REPÚBLICA, Decreto-Lei n.º470B/88, I Série, n.º291, 4986 (19/12/88)

DIÁRIO DA REPÚBLICA, Decreto-Lei n.º69/90, I Série (02/03/90)

DIÁRIO DA REPÚBLICA, Lei n.º25/85, I Série, n.º184, 2522 (12/08/85)

DIÁRIO DA REPÚBLICA, Lei n.º1/87, I Série, n.º4, 35 (06/01/87)

DIÁRIO DA REPÚBLICA, Lei n.º29/87, I Série, n.º147, 2503 (30/06/87)

DIÁRIO DA REPÚBLICA, Lei n.º35/91, I Série - A, n.º171, 3724 (27/07/91)

DIÁRIO DA REPÚBLICA, Portaria n.º989/82, I Série

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA/STAPE

1995 Atlas Eleitoral: Constituinte e Legislativas 1975 a 1991, Lisboa: STAPE/MAI

1997 Atlas Eleitoral: Eleições para a Assembleia da República, Lisboa: STAPE/MAI

1.2. FONTES ESPECÍFICAS.

CÂMARA MUNICIPAL DE S. BRÁS DE ALPORTEL

1983 Actas da Assembleia Municipal, 1/83 a 11/83, Arquivo CM S. Brás de Alportel

1984 Actas da Assembleia Municipal, 1/84 a 10/84, Arquivo CM S. Brás de Alportel

1985 Actas da Assembleia Municipal, 1/85 a 7/85, Arquivo CM S. Brás de Alportel

1986 Actas da Assembleia Municipal, 1/86 a 8/86, Arquivo CM S. Brás de Alportel

1987 Actas da Assembleia Municipal, 1/87 a 7/87, Arquivo CM S. Brás de Alportel

1988 Actas da Assembleia Municipal, 1/88 a 7/88, Arquivo CM S. Brás de Alportel

1989 Actas da Assembleia Municipal, 1/89 a 5/89, Arquivo CM S. Brás de Alportel
1990 Actas da Assembleia Municipal, 1/90 a 7/90, Arquivo CM S. Brás de Alportel
1991 Actas da Assembleia Municipal, 1/91 a 5/91, Arquivo CM S. Brás de Alportel
1992 Actas da Assembleia Municipal, 1/92 a 5/92, Arquivo CM S. Brás de Alportel
1993 Actas da Assembleia Municipal, 1/93 a 5/93, Arquivo CM S. Brás de Alportel
1994 Actas da Assembleia Municipal, 1/94 a 8/94, Arquivo CM S. Brás de Alportel
1995 Actas da Assembleia Municipal, 1/95 a 6/95, Arquivo CM S. Brás de Alportel
1996 Actas da Assembleia Municipal, 1/96 a 8/96, Arquivo CM S. Brás de Alportel
1997 Actas da Assembleia Municipal, 1/97 a 6/97, Arquivo CM S. Brás de Alportel

CÂMARA MUNICIPAL DE S. BRÁS DE ALPORTEL

1983 Actas da Câmara Municipal, 1/83 a 53/83, Arquivo CM S. Brás de Alportel
1984 Actas da Câmara Municipal, 1/84 a 53/84, Arquivo CM S. Brás de Alportel
1985 Actas da Câmara Municipal, 1/85 a 53/85, Arquivo CM S. Brás de Alportel
1986 Actas da Câmara Municipal, 1/86 a 52/86, Arquivo CM S. Brás de Alportel
1987 Actas da Câmara Municipal, 1/87 a 52/87, Arquivo CM S. Brás de Alportel
1988 Actas da Câmara Municipal, 1/88 a 53/88, Arquivo CM S. Brás de Alportel
1989 Actas da Câmara Municipal, 1/89 a 52/89, Arquivo CM S. Brás de Alportel
1990 Actas da Câmara Municipal, 1/90 a 53/90, Arquivo CM S. Brás de Alportel
1991 Actas da Câmara Municipal, 1/91 a 53/91, Arquivo CM S. Brás de Alportel
1992 Actas da Câmara Municipal, 1/92 a 54/92, Arquivo CM S. Brás de Alportel
1993 Actas da Câmara Municipal, 1/93 a 54/93, Arquivo CM S. Brás de Alportel
1994 Actas da Câmara Municipal, 1/94 a 54/94, Arquivo CM S. Brás de Alportel
1995 Actas da Câmara Municipal, 1/95 a 52/95, Arquivo CM S. Brás de Alportel
1996 Actas da Câmara Municipal, 1/96 a 52/96, Arquivo CM S. Brás de Alportel
1997 Actas da Câmara Municipal, 1/97 a 53/97, Arquivo CM S. Brás de Alportel

CÂMARA MUNICIPAL DE S. BRÁS DE ALPORTEL

1983 Conta de Gerência e Relatório de Actividades – 1982, Arquivo CM S. Brás de Alportel
1984 Conta de Gerência e Relatório de Actividades – 1983, Arquivo CM S. Brás de Alportel
1985 Conta de Gerência e Relatório de Actividades – 1984, Arquivo CM S. Brás de Alportel
1986 Conta de Gerência e Relatório de Actividades – 1985, Arquivo CM S. Brás de Alportel
1987 Conta de Gerência e Relatório de Actividades – 1986, Arquivo CM S. Brás de Alportel
1988 Conta de Gerência e Relatório de Actividades – 1987, Arquivo CM S. Brás de Alportel
1989 Conta de Gerência e Relatório de Actividades – 1988, Arquivo CM S. Brás de Alportel
1990 Conta de Gerência e Relatório de Actividades – 1989, Arquivo CM S. Brás de Alportel
1991 Conta de Gerência e Relatório de Actividades – 1990, Arquivo CM S. Brás de Alportel
1992 Conta de Gerência e Relatório de Actividades – 1991, Arquivo CM S. Brás de Alportel
1993 Conta de Gerência e Relatório de Actividades – 1992, Arquivo CM S. Brás de Alportel
1994 Conta de Gerência e Relatório de Actividades – 1993, Arquivo CM S. Brás de Alportel
1995 Conta de Gerência e Relatório de Actividades – 1994, Arquivo CM S. Brás de Alportel

1996 Conta de Gerência e Relatório de Actividades – 1995, Arquivo CM S. Brás de Alportel

1997 Conta de Gerência e Relatório de Actividades – 1996, Arquivo CM S. Brás de Alportel

CÂMARA MUNICIPAL DE S. BRÁS DE ALPORTEL

1983 Plano de Actividades e Orçamento Municipal – 1983, Arquivo CM S. Brás de Alportel

1984 Plano de Actividades e Orçamento Municipal – 1984, Arquivo CM S. Brás de Alportel

1984 Plano de Actividades e Orçamento Municipal – 1985, Arquivo CM S. Brás de Alportel

1985 Plano de Actividades e Orçamento Municipal – 1986, Arquivo CM S. Brás de Alportel

1986 Plano de Actividades e Orçamento Municipal – 1987, Arquivo CM S. Brás de Alportel

1987 Plano de Actividades e Orçamento Municipal – 1988, Arquivo CM S. Brás de Alportel

1988 Plano de Actividades e Orçamento Municipal – 1989, Arquivo CM S. Brás de Alportel

1989 Plano de Actividades e Orçamento Municipal – 1990, Arquivo CM S. Brás de Alportel

1990 Plano de Actividades e Orçamento Municipal – 1991, Arquivo CM S. Brás de Alportel

1991 Plano de Actividades e Orçamento Municipal – 1992, Arquivo CM S. Brás de Alportel

1992 Plano de Actividades e Orçamento Municipal – 1993, Arquivo CM S. Brás de Alportel

1993 Plano de Actividades e Orçamento Municipal – 1994, Arquivo CM S. Brás de Alportel

1994 Plano de Actividades e Orçamento Municipal – 1995, Arquivo CM S. Brás de Alportel

1995 Plano de Actividades e Orçamento Municipal – 1996, Arquivo CM S. Brás de Alportel

1996 Plano de Actividades e Orçamento Municipal – 1997, Arquivo CM S. Brás de Alportel

1997 Plano de Actividades e Orçamento Municipal – 1998, Arquivo CM S. Brás de Alportel

COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

1982 Eleições Autárquicas – Dez. 1982, Relação dos mandatos – S. Brás de Alportel

1985 Eleições Autárquicas – Dez. 1985, Relação dos mandatos – S. Brás de Alportel

1989 Eleições Autárquicas – Dez. 1989, Relação dos mandatos – S. Brás de Alportel

1993 Eleições Autárquicas – Dez. 1993, Relação dos mandatos – S. Brás de Alportel

DIÁRIO DO GOVERNO, Lei n.º178/14, I Série, n.º87 (01/06/14)

DIÁRIO DA REPÚBLICA, Aviso n.º1725, II Série, n.º182, 83 (08/08/97)

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA

1981 Censos – 1981, Lisboa: INE

1991 Censos – 1991, Lisboa: INE

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA/STAPE

1983 Registo dos eleitos para ao órgãos das Autarquias Locais, Lisboa: STAPE/MAI

1986 Registo dos eleitos para ao órgãos das Autarquias Locais, Lisboa: STAPE/MAI

1990 Registo dos eleitos para ao órgãos das Autarquias Locais, Lisboa: STAPE/MAI

1994 Registo dos eleitos para ao órgãos das Autarquias Locais, Lisboa: STAPE/MAI

1995 Atlas Eleitoral (1975 a 1991), Lisboa: STAPE/MAI

1997 Atlas Eleitoral (1995), Lisboa: STAPE/MAI.

2. BIBLIOGRAFIA.

2.1. BIBLIOGRAFIA GENÉRICA.

AARANOVITH, S.

1961 *The Ruling Class*, Londres: Lawrence Wishart

AGUIAR, J.

1996 “Regionalização, poder e responsabilidade” in *Economia e Sociologia*, n.º62, 5-14, Évora: Instituto Superior Económico e Social de Évora

ALBARELLO, Luc , SAINT-GEORGES, P. et al

1997 *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais*, Lisboa: Gradiva

ALEXANDRE, Maria do Rosário Torres

1998 “Controlo e avaliação: Culturas diferentes em processo de convergência” in *A Avaliação na Administração Pública*, 177-189, Maia: Instituto Nacional de Administração

ALLAIRE, Y. e FIRSIROTU, M.

1989 “Coping with strategic uncertainty” in *Sloan Management Review*, n.º3, 7-16

ALMOND, G.

1956 “Comparative Political Systems” in *The Journal of Politics*

ALMOND, G. e VERBA, S.

1970 *La Cultura Cívica*, Madrid: Fund. Foessa

ANASTASSOPOULOS, J.P.

1993 *Strategor - Política Global da Empresa*, Lisboa: Publicações D. Quixote

ANDRADE, V., GONÇALVES, P. e outros

1994 *Manual do Eleito Local*, Coimbra: Centro de Estudos e Formação Autárquica

APTER, David

1965 *The Politics of Modernization*, Chicago: University Press

ARAÚJO, Joaquim Esteves

1998 “Hierarquia, mercado e *networks*: mudança institucional, controlo e avaliação no Reino Unido” in *A avaliação na Administração Pública*, 291-310, Maia: Instituto Nacional de Administração

ARON, Raymond

1964 *La Lutte de Classes – Nouvelles Leçons sur les Sociétés Industrielles*, Paris: Gallimard

1983 *Démocratie e Totalitarisme*, Paris: Gallimard

- BACHRACH, Peter
1973 *Crítica de la Teoría Elitista de la Democracia*, Buenos Aires: Amorrortu
- BADIA, M. Caminal (coord.)
1996 *Manual de Ciência Política*, Madrid: Tecnos
- BALANDIER, Georges
1999 *O Poder em Cena*, Coimbra: Minerva
- BALLART, X.
1992 *Cómo Evaluar Programas e Servicios Públicos*, Madrid: MAP
- BARDACH, E.
1977 *The Implementation Game*, Cambridge: MIT Press
- BARDIN, Laurence
1995 *Análise de Conteúdo*, Lisboa: Edições 70
- BARNES, S., KAASE, M. *et al.*
1979 *Political Action: Mass Participation in five Western Democracies*, Beverly Hills: Sage
- BASTOS, Cristiana
1993 *Os Montes do Nordeste Algarvio*, Lisboa: Cosmos
- BAUDOUIN, Jean
2000 *Introdução à Sociologia Política*, Lisboa: Editorial Estampa
- BECKER, G.
1985 "Public Policies, pressure groups and dead – weight costs" in *Journal of Public Economics*, vol. 28
- BENEDICTO, Jorge e MORÁN, M.L.
1995 *Sociedad e Política*, Madrid: Alianza Editorial
- BENTLEY, Arthur F.
1949 *The Process of Government*, Evanston: Principia Press
- BERTRAND, Yves e GUILLEMET, Patrick
1994 *Organizações: Uma Abordagem Sistemática*, Lisboa: Instituto Piaget
- BIBES, Geneviève
1974 *Le Système Politique Italien*, Paris: Presses Universitaires de France
- BIRNBAUM, P. e CHAZEL, F.
1975 *Orientações Teóricas e Aparelho Conceptual*, Lisboa: Editorial Presença
- BLANCO, Marisa Revilla
1995 "Participación Política: Lo Individual y Lo Colectivo en el Juego Democrático" in *Sociedad y Política*, Madrid: Alianza Editorial
- BLONDEL, Jean
1987 *Political Leadership*, Londres: Sage Publications

- BOBBIO, Norberto
1982 "Legalidade" in Curso de introdução à Ciência Política - Voto e Representação, Legitimidade e Legalidade, 79-81, Brasília: Editora Universidade de Brasília
- BOTTOMORE, Tom
1965 As Elites e a Sociedade, Rio de Janeiro: Zahar-Editores
1981 Sociologia Política, Rio de Janeiro: Zahar-Editores
- BOUCKAERT, Geert
1998 "Medição e gestão da performance no contexto de avaliação do sector público" in A Avaliação na Administração Pública, 57-71, Maia: Instituto Nacional de Administração
- BOULDING, K.E.
s/d Las Tres Caras del Poder, Paidós Estado y Sociedad
- BOURRAGNE, Jérôme
1995 Turismo em Espaço Rural e Qualidade: Contribuição para a elaboração de uma carta de qualidade para a Serra do Caldeirão, Faro: *In Loco*
- BRADY, Robert
1943 Business as a System of Power, N.Y.: Columbia University Press
- BRAUD, Philippe
1980 Le Suffrage Universel Contre la Démocratie, Paris: PUF
1997 Sociologie Politique, LGDJ
- BRYMAN, Alan e CRAMER, Duncan
1993 Análise de Dados em Ciências Sociais – Introdução às técnicas utilizando o SPSS, Oeiras: Editora Celta
- BURNHAM; James
1972 The Managerial Revolution, What is Happening in the World, Westport: Greenwood Press
- CALEIRO, A.
1997 "Sincronização (ou não) de eleições - Uma abordagem através da Teoria dos Jogos" in Economia e Sociologia, n.º63, 17-30, Évora: Instituto Superior Económico e Social de Évora
- CARMO, Hermano
1987 "Os dirigentes da administração pública em Portugal" in Revista Estudos Políticos e Sociais, vol. XV n.º 3-4, I.S.C.S.P.
- CAUPERS, João
1994 A Administração Periférica do Estado – Estudo de Ciência Política, Lisboa: Ed. Notícias

- CELIS, Jacqueline de
1963 *Los Grupos de Presión en las Democracias Contemporaneas*, Madrid: Ed. Tecnos
1986 *Science Administrative*, Paris: Presses Universitaires de France
- CHAGNOLLAUD, Dominique
1999 *Dicionário da Vida Política e Social*, Lisboa: Plátano
- CHASE, Stuart
1945 *Democracy Under Pressure: Special Interests vs The Public Welfare*, N.Y.: Twentieth Century Fund.
- CHARLOT, Jean
1974 *Os Partidos Politicos*, Lisboa: Parceria A.M. Pereira Lda
- CHÂTELET, F.
1993 *Uma História da Razão*, Lisboa: Editorial Presença
- CHEMILLIER-GENDREAU, M. e COUVOISIER, C.
1978 *Introduction a la Sociologie Politique*, 2ª ed., Paris: Mémentos Dalloz
- CHEVALLIER, J.
1978 *O Modelo Centro/Periferia na Análise Política*, Paris: Presses Universitaires de France
- CHIAVENATO, I.
1981 *Teoria Geral da Administração*, S. Paulo: MCGraw-Hill do Brasil
1994 *Administração: Teoria, Processo e Prática*, S. Paulo: Makron Books
- CHUNG, H.K.
1987 *Management: Critical Success Factors*, Boston: Allyn and Bacon
- COELHO, L. e SERRÃO, A.
1997 "Avaliação de investimentos: um enquadramento teórico dos critérios de decisão" *in* *Economia e Sociologia*, 63, 141-159, Évora: Instituto Superior Económico e Social de Évora
- COHEN, L. e HOLLIDAY, M.
1982 *Statistics for Social Scientists*, Londres: Harper & Row
- COLEMAN, J. S.
1990 *The Foundations of Social Theory*, Cambridge: MA
- COLEMAN, J. S. e ROSBERG, C. G.
1966 *Political Parties and National Integration in Tropical África*, Berkeley: University of California Press
- COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DO ALGARVE
1990 *Divisão Administrativa - Concelhos, Freguesias e Lugares*, Faro: CCRAlg

- COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DO NORTE
1986 *Autarquias Locais, Atribuições e Competências*, CCRN
- COMMONS, John R.
1950 *The Economics of Collective Action*, N.Y.: MacMillan
1959 *Institutional Economics*, Madison: University of Wisconsin Press
- CORTE-REAL, Isabel e PIMPÃO, Adriano et al.
1995 *Estratégia e Planeamento na Gestão e Administração Pública*, Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
- CORTE-REAL, Isabel
1995 *Cidadão, Administração e Poder*, vol. II, Amadora: Principal
- COSTA, A. Firmino
1986 "A pesquisa de terreno em Sociologia" *in* Santos Silva (Coord.), *Metodologia das Ciências Sociais*, Porto: Ed. Afrontamento
- CRICK, B.
1968 "Them and us: Public Impotence and Government Power" *in* *Public Law*, 8-27
- CROZIER, M.
1963 *Le Phénomène Bureaucratique*, Paris: Seuil
- CROZIER, M. e FRIEDBERG, E.
1977 *Le l'Acteur et le Système*, Paris: Ed. Seuil
- CYERT, R. M. e MARCH, J. G.
1963 *A Behavioral Theory of the Firm*, Prentice Hall: Englewood Cliffs
- DAHL, Robert A.
1961 *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven: Yale University Press
1984 *Modern Political Analysis*, New Jersey: Foundations of Modern Political Science Series, Prentice-Hall, inc., Englewood Cliffs
- DALMASES, Jordi M.
1996 "Los partidos políticos y los sistemas de partidos" *in* Badia, Caminal (coord.) *Manual da Ciencia Política*, Madrid: Tecnos
- DESCARTES, René
1982 *Discurso do Método*, Lisboa: Ed. Sá da Costa
- DEUTSCH, Karl
1963 *The Nerves of Government*, Nova Iorque: The Free Press Glencoe
- DIAS, M^a Olívia
1999 *Métodos e Técnicas de Estudo e Elaboração de Trabalhos Científicos*, Coimbra: Minerva

- DOMHOFF, G. W.
1975 *Quién Gobierna en los Estados Unidos?*, México, Siglo XXI
- DOWNS, Anthony
1957 *An Economic Theory of Democracy*, N.Y.: Harper
- DOWSE, R.E. e HUGHES, J.A.
1993 *Sociologia Política*, Madrid: Alianza Universidad
- DUNLEAVY, P. e O'Leary, B.
1987 *Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy*, Londres: MacMillan
- DUNLEAVY, P.
1991 *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, N.Y.: Harvester Wheatsheat
- DYE, T. R.
1992 *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs: Prentice Hall
- EASTON, D.
1953 *The Political System*, New York: Alfred A. Knopf, Inc.
1955 *A Theoretical Approach to Authority*, Stanford: Office of Naval Research
1967 *A Systems Analysis of Political Life*, New York: Wiley
1982 "A crença na legitimidade" *in* *Curso de Introdução à Ciência Política - Voto e Representação, Legitimidade e Legalidade*, 89-107, Brasília: Editora Universidade de Brasília
- EDWARDS, G. E SHARKANSKY, I.
1978 *Les Politiques Publiques: élaboration et mise en œuvre*, Paris: Ed. d'Organization
- ETZIONI, Amitai
1961 *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, Nova Iorque: The Free Press of Glencoe
1967 *Mixed – Scanning a Third Approach to Decision Making*, *Public Administration Review*
1968 *The Active Society: A Theory of Societal and Political Process*, NY.:Free Press
- FARIA, J.M. Rocha et al
1981 *O Clima de Portugal*, Lisboa: I.N.M.G.
- FAYOL, Henri
1930 *Industrial and General Administration*, Genebra: International Management Institute
- FELDMAN, M. S. e MARCH, J. G.
1981 "Information in Organization as Signal and Symbol" *in* *Administrative Science Quarterly*, 26, 171-186

- FERNANDES, António Teixeira
 1995 *Introdução à Ciência Política*, Coimbra: Porto Editora
 1997 *A Sociedade e o Estado*, Porto: Edições Afrontamento
- FOSTER, Geoffrey
 1989 "Mintzberg's strategic force" *in Management Today*, 74-76
- GALBRAITH, J. K.
 1966 *Le Capitalisme Américain*, Paris: Éditions Génin
 1973 *Designing Complex Organizations*, N.Y.: Harper e Row
 1983 *Anatomia do Poder*, Lisboa: Difusão Editorial
- GAMEIRO, Manuel
 1998 "A avaliação na Administração Pública: Actores e papéis" *in A Avaliação na Administração Pública*, 117-124, Maia: Instituto Nacional de Administração
- GEIGER, Martin
 1975 "Simulation de jeu pour la solution de conflits relatifs à la politique de planification" *in Revue Internationale des Sciences Sociales*, vol.XXVII/3, 462-470
- GIDDENS, Anthony
 2000 *Sociologia*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian
- GRAMSCI, António
 1949 *Gli Intellettuali e l'Organizzazione della Cultura*, Torino: Einaudi
- GRÉMION, P.
 1976 *Le Pouvoir Périphérique*, Paris: Seuil
- GODET, Michel
 1993 *Manual de Prospectiva Estratégica da Antecipação à Acção*, Lisboa: Publicações D. Quixote
- GOMES, João Salis
 1998 "A perspectiva jurídica na avaliação das políticas públicas" *in A Avaliação na Administração Pública*, 197-209, Maia: Instituto Nacional de Administração
- GOURNAY, Bernard
 1978 *Introdução à Ciência Administrativa*, Lisboa: Edições Europa-América
- HABERMAS, Jürgen
 1962 *Escritos Políticos*, Madrid: Tecnos
 1978 *Raison et Légimité*, Paris: Payot
 1985 *Consciencia moral y acción comunicativa*, Barcelona
 1987 *Teoria de la acción comunicativa*, Madrid
- HAMPTON, David R.
 1992 *Administração Contemporânea*, São Paulo: Makron Books do Brasil Edit., Lda.

- HAURIUO, André
1971 *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Barcelona: Ariel
- HERVIER, Bertrand
1976 "Le pouvoir au village: difficultés et perspectives d'une recherche", in *Études Rurales*
- HIRSCHMAN, A.O.
1970 *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge: Harvard University Press
- HOGWOOD, B. E GUNN, L. A.
1991 *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press
- HUGHES, H. Stuart
1959 *Consciousness and Society: The Reorientation of European Social Thought 1890-1930*, Londres: MacGibbon
- JENKINS, Robin
1983 *Morte de uma Aldeia Portuguesa*, Lisboa: Quercus
- JESUÍNO, Jorge Correia
1987 *Processos de Liderança*, Lisboa: Livros Horizonte
- JONES, Charles O.
1984 *An Introduction to the Study of Public Policy*, Monterrey: Brooks/Cole Publishing
- JOUVENEL, Bertrand
1963 *Teoria Pura da Política*, Guimarães: Biblioteca Sociológica, Guimarães e C^a Edit.
- JORDANA, Jacint
1996 "La acción colectiva y las asociaciones de intereses" in Badia, Caminal (coord.) *Manual da Ciencia Política*, Madrid: Tecnos
- KATZ, D. e KAHN, R.L.
1966 *The Social Psychology of Organizations*, Nova Iorque: Wiley
- KORNHAUSER, William
1969 *Aspectos Politicos de la Sociedad de Masas*, Buenos Aires: Amorrortu
- KUSEK, Jody Zall
1998 "Mudar a administração: a experiência americana" in *A Avaliação na Administração Pública*, 73-86, Maia: Instituto Nacional de Administração
- LANDOWSKI, E.
1974 *Planification et Société*, Paris: PUG
- LANE, R. E.
1959 *Political Life. Why People Get Involved in Politics*, Glencoe: The Free Press

- LA PALOMBARA, J. e WEINER, M.
1966 *Political Parties and Political Development*, New Jersey: Princeton University Press
- LAPIERRE, Jean-William
1973 *L'Analyse des Systèmes Politiques*, Paris: PUF
- LASSWELL, Harold
1984 *Política: Quem Ganha O Quê, Quando, Como?*, Brasília: Editora Universidade de Brasília
- LATHAN, Earl
1952 *The Group Basics of Politics*, N.Y.: Cornell University Press
- LEVI, Lúcio
1982 "Legitimidade" *in* *Curso de Introdução à Ciência Política - Voto e Representação, Legitimidade e Legalidade*, 83-87, Brasília: Editora da Univ. Brasília
- LEVI-STRAUSS, Claude
1958 *Anthropologie structurale*, Paris: Plon
- LIJPHART, Arend
1991 *Las Democracias Contemporâneas*, Barcelona: Editorial Ariel
- LINDBLOM, C.
1963 *The Intelligence Democracy*, N.Y.: Free Press
1977 *Politics and Markets*, N.Y.: Basic Books
- LOCHAK, D.
1966 *Traité de Science Administrative*, Paris: Mouton
- LUKIC, Radomir
1974 *Théorie Générale de L'État et du Droit*, Paris: Dalloz
- LUCE, Robert
1924 *Legislative Assemblies*, Boston: Houghton Mifflin
- MACEDO e SOUSA, L.
1989 *A Imagem das Autarquias Locais*, Lisboa: Ministério do Planeamento e Administração do Território
- MARCH, J. G. e SIMON, H. A.
1961 *Teoria de las Organizaciones*, Barcelona: Ariel
- MARQUES, João Paulo
1998 "Relação entre a classificação dos agentes públicos e a percepção da qualidade dos serviços pelos utentes: um estudo exploratório" *in* *A Avaliação na Administração Pública*, 257-268, Maia: Instituto Nacional de Administração

- MARQUES BESSA, António
 1993 *Quem governa? Uma Análise Histórico-Política do Tema da Elite*, Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
 1996 *A Arte de Governar*, Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
- MAQUIAVEL, N.
 1976 *O Príncipe*, Mem-Martins: Edições Europa-América
- MATEUS, Augusto e BRANDÃO DE BRITO, J.M.
 1995 *Portugal XXI - Cenários de Desenvolvimento*, Venda Nova: Bertrand Editora
- MATHIOT, André
 1952 "Les pressure groups aux Etats-Unis" *in* *Revue Française de Science Politique*
- McCLOSKEY, H.
 1969 "Political Participation" *in* *International Encyclopedia of the Social Sciences*, N.Y.: Collier-MacMillan
- MEDEIROS, Fernando
 1996 "A Sociologia económica na "Escola francesa de Sociologia"" *in* *Entre a Sociologia e a Economia*, Oeiras: Editora Celta
- MENDRAS, H: e JOLLIVET, M.
 1971 *Les collectivités rurales françaises*, Paris: Armand Colin
- MERTON, R.K.
 1968 *Social Theory and Social Structure*, Glencoe: Free Press
- MERGULHÃO, Luís Filipe
 1997 "Desenvolvimento e Ruralidade: Alguns aspectos sociológicos" *in* *Economia e Sociologia*, n.º64, 143-155, Évora: Instituto Superior Económico e Social de Évora
- MERTON, R.K.
 1968 *Social Theory and Social Structure*, Glencoe: Free Press
- MEYNAUD, Jean
 1960 *Les Groupes de Pression*, Paris: PUF
- MICHELS, Robert
 1959 *Political Parties*, New York: Dover Publications
- MILBRATH, L.
 1982 *Political Participation: How and Why do People get involved in Politics*, Lanham: University Press of America
- MILIBAND, Ralph
 1972 *O Estado na Sociedade Capitalista*, Rio de Janeiro: Zahar

- MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO E ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO
1993 Seminário Internacional sobre Poder Local, Lisboa: MPAT
- MINTZBERG, H.
1975 "The Manager's Role: Folklore and Fact" *in* Harvard Business Review, 49-61
1995 Estrutura e Dinâmica das Organizações, Lisboa: D. Quixote
- MINTZBERG, H. e QUINN, J.B.
1992 The Strategic Process - Concepts and Contexts, New Jersey: Prentice Hall
- MONTALVO, António R.
1989 "O poder local e a participação dos cidadãos" *in* Portugal O Sistema Político e Constitucional - 1947-1987, 469-484, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa
- MOREIRA, Adriano
1993 Ciência Política, Coimbra: Livraria Almedina
- MOREIRA, Adriano e CARDOSO, Pedro
1995 Estratégia, Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
- MOSCA, Gaetano
1939 The Ruling Class, New York: McGraw-Hill
1953 Elementi di Scienza Politica, Bari: Laterza
- MOSCA, Gaetano e BOUTHOU, G.
1955 Histoire des Doctrines Politiques, Paris: Payot
- NETO, P.A.
1990 "A teoria dos jogos" *in* Regionalização, Planeamento e Desenvolvimento Regional, Évora, 185-188
- O'BRIEN, R. M.
1979 "The use of Pearson's r with ordinal data" *in* American Sociological Review, 44: 851-857
- OFFE, Claus
1979 Lo Stato nel Capitalismo Maturo, Milano: Etas Libri
1981 "The Attribution of Public Status to Interest Groups: Observations on the West German case" *in* Organizing Interests in Western Europe, Cambridge: Cambridge University Press
1992 Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales, Madrid: Editorial Sistema
- OLSON, Mancur
1986 Auge y Decadencia de las Naciones, Barcelona: Ariel
1998 A Lógica da Acção Colectiva, Oeiras: Editora Celta

- PARDAL, Luis e CORREIA, Eugénia
1995 Métodos e Técnicas de Investigação Social, Porto: Areal Editores
- PARETO, Vilfredo
1968a) *Traité de Sociologie Générale*, Genebra: Droz
1968b) *The Rise and Fall of the Elites*, Nova Iorque
1978 *Les Systèmes Socialistes*, Genebra: Droz
1981 *Manuel d'Economie Politique*, Genebra: Droz
- PARSONS, Talcott
1937 *The Structure of Social Action*, Nova Iorque: Prentice Hall
1966 *Societies, Evolutionary and Comparative Perspectives*, N.J.: Prentice Hall
- PASQUINO, Gianfranco
2002 *Curso de Ciência Política*, Cascais: Principia
- PEIRÓ, José
1990 *Organizaciones: Nuevas Perspectivas Psicosociológicas*, Barcelona: PPU
- PEREIRA, Paulo Trigo
1996 "A acção Colectiva voluntária e o papel do Estado" *in* *Entre a economia e a Sociologia*, 168-183, Oeiras: Editora Celta
1997 "A teoria da escolha pública (*public choice*): uma abordagem neoliberal?" *in* *Análise Social*, vol. XXXII, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa
- PFEFFER, J.
1978 *The External Control of Organizations: A Resource Dependent Perspectives*, N.Y.: Harper-Row
- POLLIT, Christopher
1998 "Papéis alternativos para a avaliação no processo de reforma da gestão pública" *in* *A Avaliação na Administração Pública*, 45-56, Maia: Instituto Nacional de Administração
- POULANTZAS, Nicos
1971 *Poder Político e Classes Sociais do Estado Capitalista*, Porto: Portucalense Editora
- PRESSMAN, J. L. e WILDAWSKY, Aron
1984 *Implementation*, Berkeley: University of Califórnia Press
- PYE, L.W. e VERBA, S.
1965 *Political Culture and Political Development*, New Jersey: Princeton University Press
- QUIVY, R. e CAMPENHOUDT, L
1992 *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, Lisboa: Gradiva

- REGO, Conceição e ZORRINHO, Carlos
1991 "Informação: Instrumento de Desenvolvimento Regional" *in* *Economia e Sociologia*, n.º52, Évora: Instituto Superior Económico e Social de Évora
- RIBEIRO, Orlando
1993 *Portugal, o Mediterrâneo e o Atlântico*, Lisboa: Edições João Sá da Costa
- RIESMAN, David
1956 *La Folla Solitaria*, Bologna: Il Mulino
- RIKER, William H.
1962 *The Theory of Political Coalitions*, New Haven: Yale University Press
- RIVERA, José
1995 "Intereses, Organización y Acción Colectiva" *in* Benedicto, Jorge e Morán, M^a Luz, *Sociedad y Política - Temas de Sociología Política*, Madrid: Alianza Editorial
- ROBERTO, J.A. e CARVALHO, M.R. e RESENDE E SILVA, P.
1997 "Pensamento estratégico de Mintzberg" *in* *Economia e Sociologia*, n.º63, 161-183, Évora: Instituto Superior Económico e Social de Évora
- ROCHA, J. A. Oliveira
1991 *Princípios de Gestão Pública*, Lisboa: Editorial Presença
- ROCHER, Guy
1981a) *Sociologia Geral 4*, Lisboa: Editorial Presença
1981b) *Sociologia Geral 5*, Lisboa: Editorial Presença
- RODRIGUES, Fernanda
1997 *A Assistência Pública nas Políticas Sociais em Portugal*, São Paulo: PUC
- RODRIGUES, Fernanda e STOER, Stephen
1993 *Ação Social e Mudança Social em Portugal*, Lisboa: Fim de Século
- RODRIGUES, L. e CLARO, J. M. et al
1992 *O Cidadão e a sua Administração, Região Autónoma dos Açores: Secretaria Regional de Administração Interna*
- ROMERO, J. Bouzada
1998 "A reforma administrativa da Junta da Galiza: o programa de avaliação do desempenho" *in* *A Avaliação na Administração Pública*, 87-109, Maia: Instituto Nacional de Administração
- RUSSELL, Bertrand
1938 *Power: a New Social Analysis*, New York: W. W. Norton
- SÁ, Luís
2000 *Traição dos funcionários? – Sobre a Administração Pública Portuguesa*, Porto: Campo das Letras

- SAINT-GEORGES, Pierre de
 1997 “Pesquisa e crítica das fontes de documentação nos domínios económico, social e político” in ALBARELLO, L., DIGNEFFE, F., MAROY, C. *et al*, Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais, Lisboa: Gradiva
- SANTOS, J. Loureiro
 1982 *Incursões no Domínio da Estratégia*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian
- SANTOS, Marcos
 1993 “Prospectiva e dinâmicas infra-nacionais no processo de planeamento e desenvolvimento” in *Economia e Sociologia*, n.º55, Évora: Instituto Superior Económico e Social de Évora
- SARMENTO, Cristina Montalvão
 2001 “Políticas Públicas: o espelho da política – Conjunturas de ordem” in *A Reforma do Estado em Portugal – Problemas e Perspectivas*, Lisboa: Editorial Bizâncio
- SARTORI, Giovanni
 1980 *Partidos y Sistemas de Partidos*, Madrid: Alianza
 1981 *A Política*, Brasília: Editora Universidade de Brasília.
 1988a) *Teoria de la Democracia - 1. El Debate Contemporâneo*, Madrid: Alianza Editorial
 1988b) *Teoria de la Democracia - 2. Los Problemas Clásicos*, Madrid: Alianza Universidad
- SCHMITTER, P.
 1974 “Still the century of Corporativism?” *In The Review of Politics*, vol. 36
- SCHUMPETER, J. A.
 1988 *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, Barcelona: Orbis
- SCHWARTZENBERG, Rogér-Gérard
 1977 *Sociologie Politique*, Paris: Éditions Montchrestien
- SEDAS NUNES, Adérito
 1987 *Questões Preliminares sobre as Ciências Sociais*, Lisboa: Editorial Presença
- SILVA, Augusto da
 1983 *Sociologia Geral I*, Évora: Departamento de Sociologia, Universidade de Évora
- SILVA, Augusto S. et al.
 1986 *Metodologia das Ciências Sociais*, Porto: Edições Afrontamento
- SILVA e COSTA, M. e NEVES, J. P.
 1993 *Autarquias Locais e Desenvolvimento*, Porto: Edições Afrontamento
- SIMON, Herbert
 1947 *O Comportamento Administrativo*
- SMITH, M.S.
 1990 *Pluralism, Reformed Pluralism and Neopluralism*, *Political Studies*, vol.38

- SOARES BARATA, Óscar
1974 *Introdução às Ciências Sociais*, Lisboa: Bertrand
- SOUSA, Marcelo Rebelo de
1989 *Ciência Política (conteúdos e métodos)*, Coimbra: Coimbra Editora
- SOUZA, Sully Alves et al
1982 *Curso de Introdução à Ciência Política - Voto e Representação, Legitimidade e Legalidade*, Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- STOCK, M^a José F. e ANTUNES, L. F. C.
1984 "Sistema de partidos e governabilidade" *in* *Economia e Sociologia*, n.º37, 43-84, Évora: Instituto Superior Económico e Social de Évora
- STOCK, M^a José Fernández
1989a) "O Centrismo político e os partidos do Poder em Portugal" *in* *Portugal O Sistema Político Constitucional - 1947-1987*, 147-180, Lisboa: I.C.S. da Universidade de Lisboa
1989b) *Elites, Facções e Conflito Intra-Partidário: O PSD e o Processo Político Português de 1974 a 1985*, Dissertação de doutoramento, não publicada, Évora
1996 "Regionalização, democracia (participativa) e proximidade: algumas reflexões" *in* *Economia e Sociologia*, n.º62, 5-20, Évora: Inst. Sup. Ec. e Social de Évora
1998 *A Ciência Política e a Emergência de uma Nova Cidadania: do Areópago à Agora, Oração de Sapiência*, Lisboa: Universidade Lusíada
- TAYLOR, F.W.
1911 *The Principles and Methods of Scientific Management*, New York: Harper-Row
- TILLY, Ch.
1978 *From Mobilization to Revolution*, N.Y.
- TOURAINÉ, Alain
1969 *La Société Post-Industrielle*, Paris: Deonël
- TRUMAN, David B.
1958 *The Governmental Process*, N.Y.: Alfred A. Knopf
- VALA, Jorge
1986 "A análise de conteúdo" *in* *Metodologia das Ciências Sociais*, Porto: Edições Afrontamento
- VÉNTSEL, E.S.
1977 "Elementos de la teoría de los juegos" *in* *Editorial MIR*, Moscovo
- VERBA, S., NIE, N. e KIM, J.
1978 *Participation and Political Equality. A Seven-Nation Comparison*, N.Y.: Cambridge University Press

- VERBE, Sidney e H. NIE, N. e KIM, Jae-On
 1978 *Participation and Political Equality*, Londres: Cambridge University Press
- VERDÚ, Pablo Lucas
 1974 *Principios de Ciencia Política*, Madrid: Ed. Tecnos
- WALLON, Anne-Marie
 1978 *Variations Autour de l'Idéologie de l'Intérêt Général*
- WEBER, Max
 1925 *Economía y Sociedad*, México: Fundo de Cultura Económica
- WEICK, K. E.
 1979a) *The Social Psychology of Organizing*, Addison-Wesley
 1979b) *Cognitive Process in Organizations in Research Organizational Behavior*,
 41-74, Greenwich: Jai Press
- WILDAWSKY, A.
 s/d *Politics of Budgetary Process*
- WRIGHT MILLS, C.
 1975 *A Elite do Poder*, Rio de Janeiro: Zahar-Editores
- WRONG, Dennis H.
 1988 *Power, its Forms, Bases and Uses*, Oxford: Basil Blackwell Limited

2.2. BIBLIOGRAFIA ESPECÍFICA.

- BEAUMONT, Carlos
 1997 *Decisão*, Lisboa: Ordem dos Engenheiros
- CRUZ, Catarina
 1990 *Estudos Preliminares ao PDM*, S. Brás de Alportel: PLURAL
- FEIO, Mariano
 1983 *Le Bas Alentejo et l'Algarve*, Évora: Centro de Ecologia Aplicada da
 Universidade de Évora
- FERNANDES, António Teixeira
 1993 "Poder Local e Democracia" in *Estruturas Sociais e Desenvolvimento*,
 Lisboa: Editorial Fragmentos
- FERNÁNDEZ, Antoni
 1996 "Las Políticas Públicas" in *Badia, Caminal (coord.) Manual da Ciencia
 Política*, Madrid: Tecnos

- GUERRA, Isabel e MOZZICAFREDDO, Juan
1991 *Gestão e Legitimidade no Sistema Político Local*, Lisboa: Escher
- JACINTO, Rui
1994 "Territórios e Intervenção Municipal" *in* *Manual do Eleito Local*, Coimbra: Centro de Estudos e Formação Autárquica
- LINDBLOM, C.
1959 "The Science of Muddling Thought" *in* *Public Administration Review*, 79-88
1991 *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*, Madrid: INAP
- LOURO, Estanco
1996 *O Livro de Alportel*, S. Brás de Alportel: Câmara Municipal de S. Brás de Alportel
- MARQUES, M.P.
1996 *O Jogo Estratégico na Gestão*, Algés: Difel
- MARQUES, M. Graça (coord.)
1999 *O Algarve da Antiguidade aos Nossos Dias*, Lisboa: Edições Colibri
- MENY, Y. E Thoenig, J. C.
1992 *Las Políticas Públicas*, Madrid: Alianza
- MOZZICAFREDDO, Juan *et al*
1991 *Gestão e Legitimidade no Sistema Político Local*, Lisboa: Escher
- MOZZICAFREDDO, Juan
1993 "Estratégias Políticas e Desenvolvimento Local" *in* COSTA, M.S. e NEVES, J. Pinheiro (coord.), *Autarquias Locais e Desenvolvimento*, Porto: Ed. Afrontamento
2001 "Modernização da Administração Pública e Poder Político" *in* MOZZICAFREDDO, J. e GOMES, João Salis (coord.), *Administração e Política*, Oeiras: Celta Editora
- RUIVO, Fernando
1990 "Local e Política em Portugal: O Poder Local na Mediação entre Centro e Periferia" *in* *Revista Crítica das Ciências Sociais*, n.º30, 75-95
2000a) *O Estado Labiríntico: O Poder Relacional entre Poderes Central e Local em Portugal*, Porto: Afrontamento
2000b) *Poder Local e Exclusão Social*, Coimbra: Quarteto Editora
- SERRANO, João Monteiro
2001 *Processos de Tomada de Decisão*, Lisboa: Garrido Editores
- SFEZ, Lucien
1990 *Crítica da Decisão*, Lisboa: Publicações Dom Quixote

