

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

O Processo de Tomada de Decisão numa Autarquia Local:
-O Caso do Município de S. Brás de Alportel.

Mestranda:

Josélia Gonçalves

Évora, 2001



186357

ÍNDICE GERAL.

ÍNDICE GERAL.....	3
ÍNDICE DE GRELHAS E QUADROS.....	7
INTRODUÇÃO.....	9
1. ENQUADRAMENTO GERAL DA TEMÁTICA.....	9
2. O OBJECTO DE ESTUDO.....	12
3. QUESTÕES METODOLÓGICAS.....	14
4. PLANO DE TRABALHO.....	18
I PARTE - A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LOCAL EM PORTUGAL E EM S. BRÁS DE ALPORTEL.....	21
CAPÍTULO 1 - A AUTARQUIA LOCAL EM PORTUGAL E EM S. BRÁS DE ALPORTEL.....	21
1.1. A AUTARQUIA LOCAL COMO ORGANIZAÇÃO E COMO PRODUTO SOCIAL.....	25
1.2. PODER POLÍTICO AUTÁRQUICO.....	28
1.3. PODER ADMINISTRATIVO.....	29
1.4. ARTICULAÇÃO DO PODER POLÍTICO COM O PODER ADMINISTRATIVO.....	31
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.....	50
4.3. ÂMBITO ECONÓMICO.....	51
4.4. ÂMBITO SOCIOCULTURAL.....	52
4.5. ÂMBITO POLÍTICO.....	54

II PARTE - ENQUADRAMENTO TEÓRICO DO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO..... 75

CAPÍTULO 1 - DECISÃO OU PROCESSO DECISÓRIO.....	75
1.1. CONCEPÇÃO E CRÍTICA DA DECISÃO.....	75
1.2. CONCEPÇÃO DO PROCESSO DECISÓRIO.....	78
1.3. A FORMAÇÃO DA DECISÃO COMO UM PROCESSO.....	81
CAPÍTULO 2 - PARÂMETROS FUNDAMENTAIS DA FORMAÇÃO DA DECISÃO.....	85
2.1. MODELO RACIONAL OU SINÓPTICO.....	86
2.2. MODELO INCREMENTAL.....	91
2.3. MODELO DE RACIONALIDADE LIMITADA.....	94
2.4. MODELO MISTO.....	98
CAPÍTULO 3 - A FORMAÇÃO DA DECISÃO.....	99
3.1. PERSPECTIVA SISTÊMICA DA FORMAÇÃO DA DECISÃO.....	99
CAPÍTULO 4 - MÉTODOS DE ANÁLISE.....	110
4.1. ANÁLISE ESTRATÉGICA.....	111
4.2. ANÁLISE SEQUENCIAL.....	112

III PARTE - CONDICIONANTES E AGENTES DO PROCESSO DECISÓRIO.... 126

CAPÍTULO 1 - GRUPOS DE PRESSÃO E GRUPOS DE INTERESSES.....	127
1.1. DEFINIÇÕES.....	128
1.2. TIPOLOGIAS DE GRUPOS DE PRESSÃO.....	131
1.3. GRUPOS DE PRESSÃO E GRUPOS DE INTERESSES NO SISTEMA POLÍTICO.....	132
1.4. ACÇÃO COLECTIVA.....	135
CAPÍTULO 2 - PARTIDOS POLÍTICOS.....	148
2.1. DEFINIÇÕES.....	149
2.2. ACÇÃO COLECTIVA.....	150
CAPÍTULO 3 - GRUPOS PARAPOLÍTICOS.....	152
CAPÍTULO 4 - ELITES LOCAIS.....	154
CAPÍTULO 5 - ACTORES ADMINISTRATIVOS.....	156
5.1. ACÇÃO ADMINISTRATIVA.....	157
CAPÍTULO 6 - RELAÇÃO COM A ADMINISTRAÇÃO CENTRAL.....	158

CAPÍTULO 7 - INFORMAÇÃO.....	160
CAPÍTULO 8 - <i>AGENDA SETTING</i>	163

IV PARTE – ANÁLISE DO PROCESSO DECISÓRIO EM S. BRÁS DE ALPORTEL
..... 166

CAPÍTULO 1 - CARACTERIZAÇÃO DOS <i>OUTPUTS</i>	169
1.1. MANDATO DE 1983-1985.....	172
1.2. MANDATO DE 1986-1989.....	177
1.3. MANDATO DE 1990-1993.....	183
1.4. MANDATO DE 1994-1997.....	188
CONCLUSÕES PARCIAIS.....	192
CAPÍTULO 2 - TIPOLOGIA DAS DECISÕES DOS ÓRGÃOS AUTÁRQUICOS, SOLIDARIEDADE ORGÂNICA E POLÍTICO-PARTIDÁRIA.....	197
2.1. MANDATO DE 1983-1985.....	198
2.2. MANDATO DE 1986-1989.....	205
2.3. MANDATO DE 1990-1993.....	211
2.4. MANDATO DE 1994-1997.....	217
CONCLUSÕES PARCIAIS.....	224
CAPÍTULO 3 - ANÁLISE DOS PROCESSOS DECISÓRIOS EM DIFERENTES ÁREAS DE INTERVENÇÃO.....	229
3.1. PROTOCOLO DA CM COM A AHBVSBA.....	230
3.2. COMPLEXO DESPORTIVO DA VERBENA.....	235
3.3. PARQUE INDUSTRIAL.....	240
3.4. CINE-TEATRO.....	245
3.5. BAIRRO SOCIAL (74 FOGOS).....	248
3.6. MERCADO SEMANAL.....	252
3.7. ESCOLA SECUNDÁRIA.....	256
3.8. PLANO DIRECTOR MUNICIPAL.....	263
3.9. ATERRO SANITÁRIO REGIONAL.....	271
3.10. LINHAS DE ALTA TENSÃO.....	276
CONCLUSÕES PARCIAIS.....	280

CAPÍTULO 4 - RELAÇÕES DESENVOLVIDAS COM AS ASSOCIAÇÕES OU COLECTIVIDADES LOCAIS.....	285
4.1. MANDATO DE 1983-1985.....	288
4.2. MANDATO DE 1986-1989.....	290
4.3. MANDATO DE 1990-1993.....	292
4.4. MANDATO DE 1994-1997.....	295
CONCLUSÕES PARCIAIS.....	297
CAPÍTULO 5 - A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS MUNÍCIPES.....	301
5.1. PERSPECTIVAS TEÓRICAS DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA.....	303
5.2. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA PELO VOTO.....	307
5.3. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA PELA INTERVENÇÃO NAS REUNIÕES DA AM E DA CM.....	309
5.4. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA MEDIANTE MANIFESTAÇÕES.....	320
CONCLUSÕES PARCIAIS.....	321
CONCLUSÃO.....	325
SIGLAS UTILIZADAS.....	339
FONTES E BIBLIOGRAFIA.....	340
1. FONTES.....	340
1.1. FONTES GENÉRICAS.....	340
1.2. FONTES ESPECÍFICAS.....	340
2. BIBLIOGRAFIA.....	343
2.1. BIBLIOGRAFIA GENÉRICA.....	343
2.2. BIBLIOGRAFIA ESPECÍFICA.....	355

ÍNDICE DE GRELHAS E QUADROS.

Grelha nº1 - Organograma (abreviado) da Câmara Municipal de S. Brás de Alportel.	32
Quadro nº1 - Evolução da população residente e do número de eleitores no Concelho de S. Brás de Alportel, entre 1981 e 1997.....	50
Quadro nº2 - Evolução do peso relativo da população activa por sector de actividade, no Concelho de S. Brás de Alportel, entre 1981 e 1997.....	51
Quadro nº3 - Resultados eleitorais obtidos para a Assembleia Municipal.....	58
Quadro nº4 - Resultados eleitorais obtidos para a Câmara Municipal.....	59
Quadro nº5 - Perfil dos membros da AM.	61
Quadro nº6 - Perfil dos membros da CM.	61
Quadro nº7 - Resultados eleitorais na Assembleia Municipal.	63
Quadro nº8 - Resultados eleitorais obtidos para a Câmara Municipal.....	64
Quadro nº9 - Perfil dos membros da AM.	66
Quadro nº10 - Perfil dos membros da CM.....	66
Quadro nº11 - Resultados eleitorais obtidos para a Assembleia Municipal.	67
Quadro nº12 - Resultados eleitorais obtidos para a Câmara Municipal.	68
Quadro nº13 - Perfil dos membros da AM.....	69
Quadro nº14 - Perfil dos membros da CM.....	70
Quadro nº15 - Resultados eleitorais obtidos para a Assembleia Municipal.	71
Quadro nº16 - Resultados eleitorais obtidos para a Câmara Municipal.	72
Quadro nº17 - Perfil dos membros da AM.....	73
Quadro nº18 - Perfil dos membros da CM.....	73
Grelha nº2 - Grelha interpretativa dos processos decisórios de Charles Jones....	113
Quadro nº19 - Tipologia das decisões tomadas pela AM.	199
Quadro nº20 - Tipologia das decisões tomadas pela CM.	199
Quadro nº21 - Decisões tomadas na AM.....	205
Quadro nº22 - Decisões tomadas na CM.....	206

Quadro nº23 - Tipologia da decisões tomadas na AM.....	212
Quadro nº24 - Tipologia das decisões tomadas na CM.....	213
Quadro nº25 - Tipologia das decisões tomada na AM.....	218
Quadro nº26 - Tipologia das decisões tomadas na CM.....	218
Quadro nº27 - Associações locais existentes no Concelho e respectiva tipologia.	287
Quadro nº28 - Associações locais e respectiva tipologia.....	288
Quadro nº29 - Associações locais e respectiva tipologia.....	290
Quadro nº30 - Associações locais e respectiva tipologia.....	293
Quadro nº31 - Associações locais e respectiva tipologia.....	295
Quadro nº32 - Percentagem das tipologias dos votos expressos para a AM e para a CM nas eleições base para os mandatos em análise.....	307
Quadro nº33 - Percentagem da participação e da abstenção eleitoral dos Portugueses em eleições legislativas entre 1983 e 1995.....	308
Quadro nº34 - Participação, e motivações respectivas, nas sessões da AM.....	311
Quadro nº35 - Participação, e motivações respectivas, nas sessões da CM.....	311
Quadro nº36 - Participação, e motivações respectivas, nas sessões da AM.....	313
Quadro nº37 - Participação, e motivações respectivas, nas sessões da CM.....	314
Quadro nº38- Participação, e motivações respectivas, nas sessões da AM.	316
Quadro nº39 - Participação, e motivações respectivas, nas sessões da CM.....	316
Quadro nº40 - Participação, e motivações respectivas, nas sessões da AM.....	318
Quadro nº41 - Participação, e motivações respectivas, nas sessões da CM.....	318

INTRODUÇÃO.

1. ENQUADRAMENTO GERAL DA TEMÁTICA.

A reflexão sobre o Poder Local, respectivas potencialidades e 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, incidentes no papel que desenvolve e nas relações estabelecidas 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 sua capacidade de intervenção. Enquanto a primeira perspectiva se fundamenta na necessidade do governo local 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 do eleitorado. Na análise a realizar interessa sobretudo a capacidade decisional em si, em articulação com os respectivos constrangimentos, potencialidades e exequibilidade. Importa identificar a relação entre as solicitações e as exigências expressas e as opções pelas alternativas de acção efectuadas e omitidas, com as respectivas fundamentações, e o papel dos distintos actores sociais, explicita ou implicitamente, envolvidos.

A escolha da alternativa de acção pública a desenvolver para a consecução dos objectivos imediatos pressupõe a disponibilidade de informação-base sobre os recursos a afectar, os possíveis impactos e a respectiva relação com as pretensões existentes, o que remete para a extensão da capacidade de influir na

decisão a todos os actores envolvidos a este nível do processo decisório. A acção pública preconizada pela Autarquia Local advém, portanto, das especificidades dos distintos grupos locais, dado precisar responder às necessidades e pressões sociais protagonizadas por estes, não tornando 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 local, a análise dos processos de decisão 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, assumem 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 respectiva 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 diversas pessoas, 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 diversificadas. Insere-se, exactamente neste último cenário, o objecto de estudo do presente trabalho: os processos decisórios de natureza político-administrativa de uma Autarquia Local, entendida como um subsistema político e, em simultâneo, como um subsistema administrativo.

Às Autarquias Locais incumbe uma multiplicidade de competências, atribuições e funções regidas, globalmente, pela pretensão de se obter qualidade de vida e bem-estar para os munícipes. A caracterização destes últimos é heterogénea.

As necessidades são diversificadas, as expectativas distintas e, logo, as exigências e solicitações diferenciadas. Caberá, então, à Autarquia Local promover a articulação entre estas obtendo, em princípio, dessa forma, a harmonia e satisfação da população. Mas, se a população não é homogênea, 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 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, constituem, por isso, um campo fértil de investigação.

Os processos decisórios constituem um objecto de estudo da Ciência Política e da Ciência Administrativa de grande relevo científico, social e político. 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 procura-se identificar a evolução do processamento das decisões, nomeadamente, ao nível dos trâmites da estruturação respectiva e da forma como as situações são ponderadas e decididas, por forma a compreender melhor os significados da conduta político-partidária, captar as lógicas de funcionamento da organização e reflectir 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 área de intervenção da entidade decisória, em termos práticos importa verificar a presença, ou não, de 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 locais permitirá delimitar a respectiva preponderância, mediante uma perspectiva político-institucional. Assume-se, *a priori*, a

dificuldade de se definirem as características e as funções das práticas políticas do Poder Local institucional dado 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 respectiva acção política e social.

2. O OBJECTO DE ESTUDO.

A presente análise incide sobre um subsistema político - Autarquia de S. Brás de Alportel. Estuda-se este subsistema como organização, na figura da Assembleia Municipal (AM) e da Câmara Municipal (CM), como actividade, mediante o processo de formação da decisão aí desenvolvido, e como resultado, na configuração das políticas públicas decididas. O processo decisório nucleariza a análise por se considerar o entendimento exclusivo do acto decisório em si, como redutor do fenómeno, inibidor da percepção dos factores e agentes determinantes e indutor de interpretações erróneas. Designam-se as decisões como político-administrativas porque, apesar de incumbir às autoridades políticas eleitas a definição das políticas a seguir, o poder efectivo de decisão estende-se para além das competências meramente jurídicas. Existe uma série de actores administrativos, sociais e políticos que desenvolvem esforços no sentido de influenciar a elaboração das escolhas, pelo que a análise considera estas distintas presenças, sem contudo, pretender considerar os actos administrativos em si e restringindo-se, apenas, aos comportamentos desenvolvidos, aos *inputs* expressos e aos *outputs* produzidos. Os processos de formação de decisões político-administrativas a analisar delimitam-se, materialmente, ao Município de S. Brás de Alportel, na figura das temáticas presentes nas actas das reuniões dos respectivos órgãos: AM e CM e, cronologicamente, ao período entre 1983 e 1997 abarcando, assim, quatro mandatos autárquicos completos: 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 do Município em causa ficou a dever-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 CM de S. Brás de Alportel para realizar a investigação proposta com a consequente disponibilidade do executivo autárquico e do respectivo corpo administrativo em facultar a informação necessária e requerida.

A escolha da análise transversal de quatro mandatos autárquicos suporta-se na necessidade de ter, à partida, um quadro comparativo que permita o desenvolvimento de uma análise sistémica e fundamentada. Os quatro mandatos autárquicos desdobraram-se em dois mandatos consecutivos exercidos pelo PSD e em dois mandatos exercidos consecutivamente pelo PS. Pareceu incorrecto analisar diferentes presenças no executivo autárquico e a opção por um único mandato de cada partido político suscitou, igualmente, dúvidas na medida em que, por um lado, a comparação entre o segundo mandato do PSD e o primeiro do PS não favorecia o equilíbrio e a paridade procurada e, por outro lado, a comparação dos dois primeiros ou dos dois segundos também não surgiu como viável face ao distanciamento e interrupção no tempo e ao diferente contexto e estrutura presentes.

Assim, seleccionaram-se dez processos decisórios decorridos nos distintos mandatos com base nos critérios de presença em ambos os órgãos autárquicos, de impactos notórios junto da população ou de colectividades locais, de pertinência para o Concelho, de se terem iniciado dentro do período considerado e, preferencialmente, de terminarem dentro do mesmo período: um, decorrido no mandato de 1983-1985, outro, nos mandatos de 1983-1985 e de 1986-1989, um terceiro no mandato de 1986-1989, dois outros decorridos nos mandatos de 1986-1989 e de 1990-1993, um outro relativo ao mandato de 1990-1993, dois decorridos nos mandatos de 1994-1997 e, por fim, dois processos decisórios que percorreram os quatro mandatos autárquicos.

3. QUESTÕES METODOLÓGICAS.

O recurso ao estudo de caso emergiu como uma das formas possíveis de abordagem à temática, enquadrando-se na Política Comparada, sendo objecto de escolha por permitir uma análise mais aprofundada, essencialmente exploratória do tema, na qual torna-se possível identificar os sentidos dos comportamentos políticos ao longo dos processos decisórios, procurando verificar uma determinada realidade político-administrativa. O desenvolvimento dos estudos de casos ampliam a capacidade de se estabelecerem comparações e suscitam novas hipóteses de trabalho aptas a serem utilizadas em outros trabalhos, em outras vertentes de estudo.

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

Pretende ser um estudo exploratório, descritivo e explicativo de um caso concreto, entendendo-se a análise crítica da evolução dos processos decisórios como fundamental para a percepção da identificação para com o meio envolvente onde será atribuído particular interesse às filiações partidárias, à estruturação do processo decisório e aos interesses em causa.

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, no caso concreto de S. Brás de Alportel: averiguar acerca da influência dos diversos actores políticos e sociais na configuração, decurso e término dos processos decisórios; identificar eventuais relações de solidariedade política bem como de conflito; confrontar o interesse local com o interesse político; observar se existe continuidade das políticas públicas desenvolvidas entre mandatos autárquicos; 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; averiguar acerca dos níveis de participação da população nos processos decisórios; comparar os comportamentos políticos dos diversos actores e a importância relativa das políticas públicas no quadro dos mandatos em análise.

Considerando que a Autarquia Local é liderada, em cada mandato autárquico, 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 se procura responder no decurso da investigação realizada: Será que, no caso específico analisado, as decisões político-administrativas e os processos decisórios que as motivam 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?

O presente trabalho procura testar diversas hipóteses, consistindo as hipóteses principais alternativas nas seguintes proposições:

- Os processos decisórios subjacentes às políticas públicas desenvolvidas pela Autarquia Local nas distintas áreas de intervenção, sofrem a influência de vários actores sociais, administrativos e políticos, formais e informais, quer de nível local, quer de nível regional, que privilegiam as estratégias individuais, nomeadamente partidárias, em detrimento dos interesses do Município, e, ainda, da especificidade da gestão partidária dos órgãos autárquicos.

- Os processos decisórios subjacentes às políticas públicas desenvolvidas pela Autarquia Local nas distintas áreas de intervenção, sofrem a influência de vários actores sociais, administrativos e políticos, formais e informais, quer de nível local, quer de nível regional, sem se colocar em questão os interesses do Município, em termos genéricos, e independentemente da especificidade da gestão partidária dos órgãos autárquicos.

A complementar as hipóteses alternativas principais emergem três hipóteses secundárias, assim formatadas:

- Independentemente do mandato autárquico, os eleitos locais líderes do mesmo apresentam entre si uma forte solidariedade política relativa às posturas defendidas quer na AM, quer na CM, ao longo dos processos decisórios.

- Independentemente do mandato autárquico, os elementos dos partidos da oposição procuram desenvolver a confrontação política, opondo-se

maioritariamente às posições assumidas pelo poder político legitimamente constituído, quer na CM, quer na AM, ao longo dos processos decisórios.

- Independentemente do mandato autárquico, os representantes dos partidos políticos partilham de posições idênticas em relação aos diferentes assuntos debatidos, quer estando na CM ou na AM, ou seja, as solidariedades intra-partidárias sobrepõem-se a outro tipo de condicionantes, ao longo dos processos decisórios.

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.

Este estudo de caso³ procura analisar, de modo intensivo, uma situação particular com as restrições e constrangimentos implícitos à possibilidade de se proceder a generalizações, privilegiando a análise qualitativa sem, contudo, descurar a realização da interpretação quantitativa sempre que se considere possível e se entenda necessária, pelo que recorre a várias técnicas⁴.

Revelou-se igualmente preponderante o recurso à documentação base do domínio de investigação. Neste contexto, efectua-se a pesquisa documental como procedimento metódico da detecção, recolha e crítica de dados existentes

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 pertinentes definidos para o estudo em concreto.

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, apenas possível em condições muito particulares. Desenvolve um estudo clínico dos casos particulares pelo que se caracteriza por ser essencialmente qualitativo.

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.

procurando a respectiva interpretação no quadro da investigação empreendida, materializada, essencialmente, nas actas das reuniões da CM e da AM⁵, dado constituírem a fonte de informação por excelência.

As entrevistas não-estruturadas dirigidas⁶ efectuadas aos actores envolvidos nos processos decisórios seleccionados, também não são descuradas, dado considerar-se contributivas ao desenho completo das informações necessárias à consecução da análise científica pretendida.

A presente análise envolve o estudo da perspectivação das temáticas pelos órgãos autárquicos e pelos partidos políticos com assento nestes, da tipologia das decisões político-administrativas, de vários processos decisórios decorridos dentro do período estipulado - 1983-1997, das relações estabelecidas com as associações locais e, por fim, da participação política dos munícipes.

Cada uma destas situações é objecto de uma análise interpretativa. A técnica utilizada é a análise de conteúdo⁷ dado entender-se a matéria de conteúdo como determinante, pretendendo-se exprimir o sentido, a intenção, ou ainda, a forma como as situações são perspectivadas. Entre as diferentes possibilidades de categorização do conjunto das técnicas da análise de conteúdo, a análise temática permite 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 competência sobre as quais lhes incumbe agir (Bardin 1995).

Enquanto na análise da perspectivação das temáticas se procura evidenciar que competências e, conseqüentemente, que *outputs* são assumidos, suprimidos e

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 A opção pelas entrevistas não-estruturadas dirigidas, em detrimento das estruturadas e semi-estruturadas justifica-se por permitir uma maior liberdade de actuação. Centrando-se num tema faculta a formulação de questões relativas a este pelo entrevistador e, em simultâneo, maior liberdade de resposta pelo entrevistado (Pardal e Correia 1995).

⁷ Com base nos objectivos de investigação definem-se unidades de análise que são extremamente importantes para estabelecer comparações entre as diversas concepções cultural-político-sociais existentes ao longo dos mandatos e, igualmente, para encontrar as variações que certas políticas podem sofrer, atendendo ao contexto e aos protagonistas do momento (Bardin 1995).

omissos, na análise da tipologia das decisões político-administrativas procura-se comparar os comportamentos desenvolvidos pelos eleitos locais em ambos os órgãos autárquicos relativos a questões idênticas e averiguar acerca das respectivas identidades e divergências. No estudo dos processos decisórios procura-se identificar o desenvolvimento das posturas e atitudes dos actores envolvidos, na análise das relações com as associações locais intenta-se detectar as temáticas preponderantes e os *inputs* e *outputs* desenvolvidos e, por fim, na participação política dos munícipes pretende-se identificar as causas principais para a mesma e respectivas configurações. Cada vertente de análise efectua-se considerando sempre, a delimitação dos mandatos autárquicos.

4. PLANO DE TRABALHO.

Após se ter 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 definição das questões metodológicas e a explicitação do método e das técnicas a utilizar, procede-se 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 em Portugal, em geral, e no caso específico de S. Brás de Alportel, estruturando-se em 4 capítulos.

No Capítulo 1 procede-se ao entendimento da Autarquia local como uma organização e à definição e diferenciação entre o Poder Político Autárquico e o Poder Administrativo, situações susceptíveis de motivarem, 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 decorrentes no período em análise. São salientadas as alterações ocorridas neste mesmo período, quer no sentido da supressão ou inclusão, novidade de incumbências, dado entender-se que se reflectem na própria forma de prossecução dos mandatos. 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 a vertente geológico-geográfica, demográfica, económica, sociocultural e política. Procura-se, não só, dar uma imagem global do Concelho, mas também apresentar as mudanças ocorridas, no âmbito destas vertentes, dentro do período em análise, constituindo-se assim, um pano de fundo, um cenário importante à compreensão do objecto de estudo. No caso concreto da vertente política, apresentam-se os dados especificados relativos a cada mandato 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.

Na II Parte procede-se 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 da decisão. O Capítulo 2 apresenta os parâmetros fundamentais da formação da decisão referindo-se, 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, e atribui uma particular relevância ao papel dos *inputs* e dos *outputs*, considerando estes últimos como assumidos, suprimidos ou omissos. Por fim, o Capítulo 4 foca os possíveis métodos de análise dos processos decisórios, defendendo a articulação destes na prossecução da análise dos casos concretos seleccionados.

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

O Capítulo 1 explora as concepções dos grupos de pressão e de interesse, dado perspectiva-los como realidades distintas, desenvolvendo ainda as acções protagonizadas por estes, bem como a diversidade de modelos interpretativos respectivos. A consideração, definição dos partidos políticos e da sua acção

está patente no Capítulo 2. O Capítulo 3, por seu lado, subordina-se à concepção dos grupos parapolíticos. O Capítulo 4 desenvolve o tema das elites locais como potenciais influentes nos processos decisórios. Os actores administrativos, tal como as acções por si desenvolvidas, estão presentes no Capítulo 5. O Capítulo 6 reflecte acerca da relação que a Autarquia Local estabelece com a Administração Central concebendo-a essencialmente, constrangedora, O Capítulo 7 desenvolve o tema da informação como elemento-chave e condicionante das decisões e, por fim, o Capítulo 8 considera a designação e a preponderância do *agenda setting*.

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

O Capítulo 1 debruça-se sobre a importância relativa das temáticas, procurando identificar, em cada mandato, quais são os *outputs* assumidos, os *outputs* suprimidos e os *outputs* omissos. O Capítulo 2 apresenta a confrontação das posturas assumidas pelos órgãos autárquicos relativamente às mesmas questões, às mesmas políticas públicas procurando identificar as solidariedades existentes e a relação entre os interesses locais e partidários, partindo do pressuposto que os partidos políticos defendem parcelas significativas de interesses locais, em função dos vários mandatos. O Capítulo 3 procede à análise dos processos decisórios seleccionados, em função dos critérios inicialmente apresentados. O Capítulo 4 procura caracterizar as relações desenvolvidas entre a CM e a AM com as associações locais. O Capítulo 5 analisa a participação da população, quer nas decisões proferidas na CM, quer nas decisões proferidas na AM, privilegiando-se a sua participação nas reuniões oficiais, face à ausência de registos de outros tipos possíveis de participação. No fim de cada Capítulo desta IV Parte, procede-se a conclusões parciais com o intuito de organização e arrumação das ideias transmitidas.

Por fim, como Capítulo último, apresentam-se as conclusões finais, síntese e sumo, portanto, de toda a análise efectuada ao longo do trabalho.

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, a Autarquia Local do Concelho de S. Brás de Alportel, pressupõe o desenvolvimento da contextualização respectiva 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 administrativo propriamente dito desenvolvido pelos funcionários e quadros técnicos integrados por concursos públicos, e o político desenvolvido pelos eleitos locais resultantes dos sufrágios universais realizados localmente. Em simultâneo, a definição das competências, das atribuições, dos regimes jurídico e financeiro, bem como as evoluções respectivas, surgem igualmente 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 descurar 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, efectua-se 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, sensivelmente quinze anos, sofreu obrigatoriamente mudanças, umas mais visíveis ou mais importantes do que outras mas, sem dúvida, determinantes do contexto onde se processam as acções públicas.

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

O estudo e a consequente 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). Veja-se 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. Emerge como 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 respectivas e 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, observam-se algumas limitações impostas pelo Poder Central.

A centralização da Administração Pública Local 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 ou regionais. A acrescer à submissão expressa encontram-se, ainda, as finanças locais atribuídas pelo Poder Central através do Orçamento do Estado (OE) direccionadas, essencialmente, para o funcionamento dos serviços de utilidade pública localizados nos Municípios (Fernandes 1995) e que assumem maior ou menor significado dependendo da caracterização económica e do grau de autonomia financeira de cada Município

em concreto⁸. 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 do 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 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 públicas⁹. 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)), justificado pela proximidade física e “afectiva” aos problemas locais.

⁸ A importância relativa das verbas transferidas do Poder Central para as Autarquias Locais relaciona-se directamente com as fontes de receitas das quais as mesmas podem beneficiar. Enquanto algumas Autarquias Locais são bastante autónomas na consecução dos projectos respectivos e nas políticas públicas desenvolvidas, dado disporem de receitas próprias elevadas, outras dependem quase em exclusivo, das verbas remetidas para a consecução dos investimentos programados.

⁹ 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).

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 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 evoluiu, ao longo dos anos, no sentido da ampliação, formal e informal, das competências respectivas¹⁰ pelo que o seu exercício implica uma relativa margem de autonomia perante o Estado¹¹ permanecendo, contudo, circuitos de comunicação e relações de troca entre as duas redes (central e local)¹². 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”¹³, 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, de uma forma genérica, 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

¹⁰ A emergência do sistema local reduziu o alcance do esquema unitário e promoveu 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).

¹¹ Entender-se 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 diferentes actores locais. A decisão político-administrativa resulta das complexas interacções desenvolvidas com o meio local (Chevallier 1978).

¹² Ou seja, existe um constrangimento justificativo das relações de complementaridade e de interdependência: necessidade do outro para atingir os respectivos objectivos.

¹³ Com a deslocação do poder do centro para a periferia observa-se que a própria racionalidade das escolhas político-administrativas 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 propriamente dita, observa-se que colabora, usualmente, com os eleitos locais para benefício do meio envolvente e das populações.

sociais e económicos locais; d) nas diversidades locais; e) nas possibilidades económicas e financeiras das Autarquias Locais (Mozzicafreddo 1993).

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

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

As teorias das organizações, desenvolvidas por vários autores, recebem contributos para perspetivações específicas que motivam diversas concepções de organização as quais, no entanto, apresentam alguns pontos convergentes:

- o comportamento determinado por uma cultura, por intenções e objectivos;
- o recurso a conhecimentos, a técnicas, à experiência adquirida e ao *savoir faire* para atingir os objectivos previstos e cumprir as tarefas incumbidas;
- o pressuposto da estruturação e da integração das actividades: divisão formal do trabalho, atribuição de responsabilidades, coordenação, ...;
- o suporte na participação de pessoas e nas suas características: inteligência, sensibilidade, motivação, personalidade, ...;
- e a assunção como possuidora de um centro *nervoso* que organiza e controla o conjunto das actividades¹⁴ (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 e estabelece, pelo contrário, trocas,

¹⁴ 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).

mais ou menos intensas, (Hampton 1992) com o meio envolvente pelo que é pertinente considerar as variáveis inerentes que sistematicamente constroem a estrutura interna¹⁵.

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, desta forma, uma corrente contínua e infindável de *inputs-outputs-inputs*, a qual se designa por retroacção.

O *case study* pressupõe o entendimento da Autarquia Local como um subsistema onde intervêm distintos actores, pelo que, quando se pretende estudar o processo decisório na Autarquia Local revela-se preponderante a consideração das evoluções respectivas, dos constrangimentos dos eleitos locais ou do papel promovido pela Administração Central e delegações regionais e locais respectivas¹⁶ e da 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), estrutura-se em contacto com o meio social. Cada local apresenta uma configuração socio-cultural-económica específica a qual promove um conjunto de repercussões 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

¹⁵ 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.

¹⁶ Naturalmente que 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. Justifica-se então, a consideração conjunta.

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 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 similitudes¹⁷. 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 irreduzível¹⁸, tendo a administração uma lógica de funcionamento específica¹⁹.

¹⁷ 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).

¹⁸ 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).

¹⁹ 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 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).

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 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).

Para além da especificidade da Administração Pública Local, do relacionamento respectivo, nomeadamente da Autarquia Local com a Administração Pública Central, esta comporta duas vertentes diferenciadas mas, em paralelo, fortemente articuladas e interdependentes na existência respectiva, no funcionamento específico e, por fim, na execução das políticas públicas, formal ou informalmente, desenvolvidas: Poder Político e Poder Administrativo.

O Poder Político, concretizado no executivo autárquico, carece 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, por seu lado, precisa da emanção de medidas políticas.

1.2. PODER POLÍTICO AUTÁRQUICO.

O Poder Político Autárquico concretiza-se nos eleitos locais pelas diversas forças políticas 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 respectivos 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 iniciou-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.

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 sua acção sobre esta mesma população mediante as decisões das políticas públicas tomadas. Contudo, as relações desenvolvidas 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 observar “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).

1.3. PODER ADMINISTRATIVO.

O Poder Administrativo é desenvolvido por funcionários recrutados por concurso público em função da adequação entre a experiência profissional, os conhecimentos e as funções a exercer no âmbito do cargo a que se propõem.

A dimensão de cada espaço administrativo não elucida acerca da capacidade respectiva de impor objectivos e pretensões a outros actores sociais mas, a prática das tarefas administrativas facultava-lhe, sem dúvida, um certo poder.

Diversas análises realizadas sobre o funcionamento dos sistemas políticos revelam o exercício da influência dos funcionários na evolução dos assuntos públicos²⁰ 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 política²¹; sem estes conhecimentos, o sistema político age no escuro e os eleitos não podem compreender ou visualizar a realidade.

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 diferenciação relativamente ao exterior. Os contactos estabelecidos resultam, essencialmente, no contexto da prestação de informações aos munícipes, pelo que, este distanciamento articulado com o fechamento, induz os munícipes a confiarem e a conformarem-se com a acção produzida e com os conhecimentos detidos pelos funcionários administrativos²².

²⁰ O facto de os funcionários administrativos beneficiarem de profissionalização, especialização, conhecimentos e competência assegura-lhes influência na elaboração das decisões, face aos problemas concretos, tanto maior quanto mais complexos estes forem 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.

²¹ 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 encontrava-se colocada sob autoridade plena e integral dos eleitos (Chevallier 1986). Chama-se 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.

²² A desigualdade na relação estabelecida remete 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 constrangedoras.

Por seu lado, a Escola de Relações Humanas chama a atenção sobre a importância das relações informais no âmbito das organizações, salienta a estruturação da administração territorial em contacto com o meio social envolvente²³ 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 posições variadas destes face a esta; certas categorias de administrados têm a possibilidade de contornar, pelo menos parcialmente, os obstáculos²⁴ colocados perante a comunicação e de assegurar certas vias de acesso mas, ao mesmo tempo, a relação com o público é gerida por indivíduos com comportamentos relacionados com o tipo de serviço desenvolvido, com a natureza das funções e com a frequência dos contactos com o público.

A abertura e a transparência da Administração conduzem à aproximação²⁵ 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).

1.4. ARTICULAÇÃO DO PODER POLÍTICO COM O PODER ADMINISTRATIVO.

O princípio democrático veio colocar os eleitos locais no exercício da gestão e administração da Autarquia Local. Concretamente, este princípio traduz-se no facto de a acção administrativa ser controlada pelos representantes do

²³ 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, na realidade, um elemento fundamental da dinâmica administrativa; e o compromisso realizado entre estes diversos imperativos é precário, instável, evolutivo.

²⁴ A Administração pratica um fechamento selectivo e desigual, em função dos recursos dos administrados, da sua influência social e receptividade a valores (Chevallier 1986).

²⁵ 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.

Município (no caso deste estudo); de os funcionários da Administração estarem subordinados à autoridade do executivo eleito; de os serviços administrativos serem dirigidos pelos eleitos; e de as estruturas administrativas serem elas mesmas parcialmente democratizadas.

Grelha nº1 - Organograma (abreviado) da Câmara Municipal de S. Brás de Alportel.



Fonte: DIÁRIO DA REPÚBLICA **Aviso nº1725/97**, 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 sociais²⁶, 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 decisores políticos. A Administração Pública Local, ao não resultar de um acto de eleição, não dispõe de qualquer legitimidade

²⁶ 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).

própria e é definida por um estatuto de dupla subordinação: funcional e orgânica²⁷.

A delimitação simplificada entre o político e o administrativo depara-se, na prática, com grandes obstáculos. Uma das primeiras críticas a poder ser lavrada 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, enunciado como objectivo a atingir pela Administração Pública Local, não resulta única e exclusivamente da lógica dos eleitos locais e dos funcionários da Autarquia Local. Resulta antes, de um processo de tratamento das exigências/pedidos/apoios efectuados e do confronto dos distintos interesses sociais. Subjacente ao interesse geral encontra-se, naturalmente, o 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 se efectuar 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. Acresce-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).

²⁷ Funcional porque as tarefas administrativas são secundárias em relação às políticas; procurando 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, depreende-se 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.

O relacionamento entre os funcionários do Estado e os eleitos locais tende a tomar a forma dum intercontrolo²⁸ 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: está-se na presença dum modelo de “regulação cruzada” que integra ambas as vertentes num conjunto estável e estruturado.

Conclui-se, 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 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, entende-se a acção pública, a decisão como político-administrativa porque resulta do contributo e da influência das duas vertentes, como se encontra expresso no organograma presente e, por outro lado, mesmo que a decisão fosse supostamente política, a sua aplicabilidade é eminentemente administrativa.

²⁸ 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).

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 a fim de assegurarem a gestão dos interesses locais.

A Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976 consagrou o Poder Local em Portugal e definiu, *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 nº1, estabelece que “A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais” e na alínea nº2, 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 249º²⁹ 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 inferior ao daqueles, directamente eleitos pelos cidadãos eleitores (art.º 251º da 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 (artº252º da CRP 1976: 115). O Conselho Municipal deixou de integrar os órgãos do Município reduzindo-se estes, portanto, à AM e à CM.

²⁹ “Os concelhos existentes são os municípios previstos na Constituição, podendo a lei criar outros ou extinguir os que forem manifestamente inviáveis” (CRP 1976: 115).

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 nº79/77, 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 nº79/77, I Série, 247: 2564).

As atribuições das Autarquias surgem em decreto posterior, designadamente no Decreto-Lei nº208/82, 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 Planos Directores Municipais, 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 nº989/82 que atribui ao Plano Director Municipal (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 nº79/77, de 25 de Outubro, ao pecar por diversas lacunas, imperfeições técnico-jurídicas e deficiências de sistematização, implementou a necessidade de se proceder à sua alteração. O Decreto-Lei nº100/84, 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 nº100/84, I Série, nº75: 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 nº100/84, I Série, nº75: 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:

(...)

f) 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 nº100/84, I Série, nº75: 1051)

Paralelamente, o Decreto-Lei nº100/84 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 nº100/84, I Série, nº75: 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 nº25/85, 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 nº100/84 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 nº100/84, 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 nº100/84, I Série, nº75: 1050)

O mesmo Decreto-Lei nº100/84, 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 nº 2 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.º 2 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 nº100/84, I Série, nº75: 1052-1053)

A Lei nº25/85, 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 *l*) “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.º 5 do artigo 51º” e na alínea *r*) “Estabelecer, após parecer da Secção de Heráldica da Associação dos Arqueólogos Portugueses, a constituição do brasão, selo e bandeira do município, que será obrigatoriamente objecto de publicação no *Diário da República*” (Diário da República, Lei nº25/85, I Série, nº184: 2523).

A Lei nº35/91, 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 nº35/91, I Série, nº171: 3725).

Devido ao facto de a 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 nº100/84, de 29 de Março, com a Lei nº25/85, de 12 de Agosto e

com a Lei nº35/91, de 27 de Julho, definiram-se 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; Instalação, Equipamento e Funcionamento de Serviços. Para além destas categorias funcionais, identificaram-se 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 Municipal 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 em causa, 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 nº98/84, de 29 de Março, vem rever a Lei nº1/79, 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 nº1/79 –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-economicas 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 nº98/84, 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 nº98/84, I Série, nº75: 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 nº98/84, I Série, nº75: 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 nº1/87, 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 nº1/87, I Série, nº4: 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 (IVA) 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 efectua-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 nº470B/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, pode-se 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 identificar 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 Caixa Geral de Depósitos, com o Instituto Nacional de Habitação, com o Fundo de Turismo, entre outros, traduzidas em empréstimos destinados a efectuar 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 geológicas³⁰. 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 regiões climáticas marcam presença - B³¹, coincidente com a Serra, e C₂³² 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 (abarca todo o 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, noqueira, pessegueiro, macieira, tangerineira, ... e, de entre os arbustos, a palmeira anã, piteira, figueira

³⁰ 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 nu 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).

³¹ Segundo a classificação de Koppen, esta região climática apresenta características continentais, temperaturas extremas, maior pluviosidade e menor insolação (Cruz 1990).

³² Relativamente a esta zona climática, Koppen apresenta-a com características mediterrâneas, com temperaturas amenas, baixa precipitação e maior insolação (Cruz 1990).

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 quantitativos populacionais. Em termos históricos, as dificuldades económicas e sociais inerentes ao Concelho actuaram como aspectos repulsivos para a população mais jovem que procurou novos horizontes, nos quais fosse plausível a obtenção de um melhor nível de vida. Consequentemente, o êxodo rural foi uma prática bastante difundida neste grupo etário, sendo a sede de Concelho um dos destinos mais procurados, promovendo, gradualmente, ao seu crescimento.

Nos últimos anos emerge uma nova tendência. Face à especulação imobiliária existente nas cidades empregadoras limítrofes, principalmente Faro, Loulé e Tavira e ao aumento das infra-estruturas e equipamentos colectivos disponíveis e, conseqüentemente, à melhoria da qualidade de vida no Concelho, verifica-se a gradual procura e aquisição de habitações em S. Brás de Alportel por população proveniente daqueles Concelhos. Com a intensificação deste fenómeno, o Concelho de S. Brás de Alportel incorre no perigo de se tornar uma vila dormitório, com todas as implicações inerentes. A realidade desta nova tendência é observável no quadro abaixo.

Quadro nº1 – 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 e 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 nº2 faculta a visão e análise económica do Concelho em função dos distintos sectores de actividades.

Quadro nº2 - 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 surpreender 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, e com o número de médicos adequados ao número de utentes registados, em conformidade com a lei, de um Sanatório que, apesar de passar por algumas indefinições no âmbito da 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 permitindo e facilitando 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, permitiu a manutenção relativamente intacta de arcaísmos, nomeadamente ao nível das tradições culturais. Contudo, a caracterização respectiva, apesar da sua reduzida dimensão, não é homogénea. Surpreende-se 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 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 verifica-se 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 elevadas taxas de analfabetismo e profundas carências de infra-estruturas básicas como o saneamento básico, comunicações, electricidade, ... e de equipamentos sociais, entre os quais se contam as escolas, os centros de saúde, centros de dia, ...

A sede de Concelho apresenta, contudo, uma realidade algo diferenciada. Não prescindindo das heranças culturais referidas, usufrui actualmente, de uma qualidade de vida francamente superior ao contexto geográfico em que está inserida traduzida na disponibilidade das infra-estruturas e equipamentos colectivos referidos anteriormente.

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 Alportel³³. 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.

Incontestavelmente, todas as vertentes da vida local assumem a forte evolução que o Concelho de S. Brás de Alportel protagonizou após a Revolução de Abril, concretizada aos mais diversos níveis, nomeadamente na Educação, no

³³ 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 das cortiças, 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 nº178/14, cujo artº1º 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 artº2º determina que "A sede deste novo Concelho será na aldeia de S. Brás, elevada à categoria de vila." (Diário do Governo, Lei nº178/14, I Série, nº87)

Desporto, nas infra-estruturas básicas, na Cultura, nas acessibilidades, entre outros aspectos³⁴.

Outra versatilidade importante emergente, a partir deste momento, consiste na consideração e exequibilidade da alternância política e o Concelho, soube desde cedo o seu significado, na medida em que, recorreu 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 seguinte, 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 no partido político no exercício do poder, o PSD.

Porém, tal como já havia ocorrido 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.

³⁴ 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 foram beneficiadas, sendo dotadas de uma dimensão mais vasta, com conteúdos mais abrangentes, com filosofias distintas e passaram 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 ser a responsável pela escolha do executivo, em concreto, incumbido de gerir e administrar a Autarquia Local.

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

Após se ter efectuado esta breve explicitação do surgimento e desenvolvimento do Concelho em termos políticos e nomeadamente, da caracterização respectiva após a entrada de Portugal no regime democrático, procede-se de seguida à caracterização político-partidária específica do período em análise, designadamente com a consideração dos resultados eleitorais obtidos e com a caracterização respectiva dos eleitos locais consequentes. Os mandatos em análise, como já foi referido e justificado atrás, 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 DE 1983-1985.

O mandato autárquico de 1983 a 1985 apresenta o PSD na liderança dos órgãos autárquicos exercendo, pela primeira vez, neste Município, o poder político, em termos maioritários, e sucedendo a dois mandatos consecutivos desenvolvidos pelo PS. Este mandato, em conformidade com a legislação vigente na altura (Lei nº79/77), tem a duração de três anos. Veja-se 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 autárquicos³⁵.

Dos 6046 eleitores inscritos, observa-se a participação eleitoral de apenas 69,2%, tendo-se abstenido 30,8%.

³⁵As listas apresentadas ao sufrágio local são extensíveis à Assembleia de Freguesia. Contudo, devido ao âmbito da análise se restringir à CM e à AM não são apresentados os dados relativos aqueles órgãos, referindo-se unicamente qual foi o partido com presença maioritaria nestes, dada a pertinência justificada pela integração por inerência do Presidente da Junta de Freguesia na Assembleia Municipal, conforme enquadramento legal.

Quadro nº3 – Resultados eleitorais obtidos para a Assembleia Municipal.

	NÚMERO DE VOTOS	PERCENTAGENS RELATIVAS	MEMBROS ELEITOS
APU	964	23,0%	6
PS	1384	33,1%	9
PSD	1661	39,7%	11*
Branços	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.

Os resultados presentes no quadro nº3 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 10 membros eleitos para a AM, a que se acresce 1 lugar, por inerência, do Presidente da Junta de Freguesia³⁶, enquanto o PS e a APU elegeram, respectivamente, 9 e 6 membros para a AM³⁷. 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, 11 e 9. Refira-se contudo, que a diferença ainda é menor se se atender que 1 dos membros à AM do PSD é o Presidente da Junta de Freguesia. Nesta mesma linha de análise, observa-se, 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. O cenário obtido na CM não é muito distinto.

³⁶ O Presidente da Junta de Freguesia, com base no ponto 1 do art.º 40º da Lei nº79/77, 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 nº79/77 I série, nº247: 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.

³⁷ 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 nº79/77, 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 nº79/77, I série, nº247: 2569). Considerando que a Câmara Municipal dispõe de cinco lugares, justificam-se os vinte e cinco membros da AM eleitos mais um que é Presidente da Junta de Freguesia, como referido.

Quadro nº4 – Resultados eleitorais obtidos para a Câmara Municipal.

	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.

Perante o quadro nº4 surpreende-se a similitude dos resultados eleitorais obtidos para a Câmara Municipal com os resultados eleitorais obtidos para a Assembleia Municipal, expostos no quadro nº3, dadas as diferenças situarem-se na ordem das décimas, quando se verificam. Pode-se, 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 específicas e abranger áreas igualmente específicas.

O mesmo quadro revela a vitória eleitoral do PSD com 39,8% dos votos expressos o que lhe permite conquistar a presidência da CM³⁸. Tal como ocorrera ao nível da AM, a maioria obtida caracterizou-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 5 lugares no executivo autárquico³⁹, dos quais o

³⁸Conforme o ponto 1 do artº54º da Lei nº79/77, "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 nº79/77, I série, nº247: 2571).

³⁹Segundo o ponto 1 do artº53º da Lei nº79/77, "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 artº54º da mesma lei estabelece: "O número de vereadores é de (...) 4 nos municípios com 10000 ou menos eleitores" (Diário da República, Lei nº79/77, nº247, 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 4 lugares de vereadores.

PSD conquistou apenas 2, o de PCM e 1 vereador em regime de permanência⁴⁰.

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, não inviabiliza que aquele conseguisse colocar no executivo autárquico 2 vereadores, embora em regime de meio tempo, e este último, 1 vereador, igualmente em regime de meio tempo⁴¹.

Este aspecto revela-se de uma importância extrema no decurso do mandato porque os vereadores, representantes dos partidos políticos passíveis de serem designados de oposição, encontram-se, conjuntamente, com uma presença maioritária podendo, desta forma, obstaculizar o desenvolvimento de políticas públicas 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 elementos que, em termos práticos, vão desenvolver a acção pública. Assim, importa considerar algumas variáveis como o grupo etário, o sexo, as habilitações literárias, a categoria socio-profissional e a área de residência respectiva. 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.

Apresenta-se uma caracterização individualizada dos órgãos com a informação respectiva em dois quadros separados, um relativo à AM e o outro respeitando à CM. Esta opção suporta-se na ideia de que, atendendo às funções e atribuições dos eleitos locais serem diferenciadas em função directa do órgão onde têm

⁴⁰O ponto 1 do art.º 55º da Lei nº79/77 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 nº79/77, I Série, nº247:, 2571).

⁴¹ 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).

assento, torna-se necessário observar as características respectivas. Assim, procede-se em primeiro lugar à caracterização dos membros eleitos para a AM e, depois, à caracterização individualizada dos eleitos para a CM, dado estes deterem um papel de relevo acrescido por intervirem nos casos do Município com maior assiduidade. Neste mandato, a caracterização da AM abrange 25 membros eleitos directamente e o Presidente da Junta de Freguesia, e a caracterização da CM abrange o Presidente da CM e os 4 vereadores.

Quadro nº5 – Perfil dos membros da AM.

	GRUPO ETÁRIO	SEXO	HABILITAÇÕES LITERÁRIAS	CATEGORIA SOCIO-PROFISSIONAL	RESIDÊNCIA
APU	20-29 – 1 30-39 – 1 40-49 – 4	Masc. – 6	4ª classe – 2 9ºano – 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 – 2 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 nº6 – Perfil dos membros da CM.

	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 nº5 e 6 consiste na esmagadora presença masculina, ao se verificar apenas a existência de uma mulher na AM, incorporada na bancada socialista, no conjunto dos dois órgãos autárquicos. Em

plena década de 80 parece ser uma realidade patente a existência de fortes constrangimentos sociais ao desenvolvimento da actividade política pelo sexo feminino. No que respeita às habilitações literárias apresentadas, é interessante observar o grande desfaseamento interno, quer na AM, quer na CM, e verificar que são os partidos da oposição aqueles que detêm habilitações literárias mais elevadas, sendo esta dicotomia bem patente ao nível da CM. Globalmente, pode-se referir que a maior parte dos eleitos provêm da função pública, profissões liberais e comércio. Por outro lado, comprova-se um forte localismo, ou seja, inserção na rede social local. Torna-se evidente mediante a quase totalidade de residência no Concelho, excepção de 2 casos patentes na AM.

4.3.2. MANDATO 1986-1989.

Nas eleições autárquicas de 1985, o PSD recebe uma avaliação bastante positiva pelo mandato anteriormente desenvolvido ao ser-lhe reforçada a confiança dos eleitores para a administração do executivo autárquico, ao 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 anos⁴² e, em simultâneo, uma redução do quantitativo dos membros da AM⁴³.

Apresentam-se, de seguida, os resultados eleitorais obtidos e o perfil dos eleitos locais pelas distintas vertentes políticas confrontadas nas 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 apresentaram às eleições autárquicas realizadas em 1985, são todos reincidentes: o PS, o PSD e a Coligação Democrática

⁴² O Decreto-Lei nº100/84 revê a Lei nº79/77, até então vigente, procede a algumas alterações, estabelecendo no art.º 69º: "O período do mandato dos titulares dos órgãos eleitos das autarquias locais é de 4 anos." (Diário da República, DL nº100/84, I série, nº75: 1055)

⁴³ O ponto 2 do art.º 31º do Decreto-Lei nº100/84, 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 nº100/84, I série, nº75: 1048). Atendendo a que a Câmara Municipal possui 5 membros justifica-se o total de 15 membros eleitos directamente, ao que se junta o Presidente da Junta de Freguesia, com lugar por inerência. Assim, verifica-se um decréscimo de 25 para 15 membros eleitos directamente e, por conseguinte, de um total de 26 membros da AM para um total de 16 membros da AM.

Unitária (CDU)⁴⁴. Com um total de 6357 eleitores inscritos, ocorre a participação eleitoral de 64,2% e a abstenção de 35,8% evidenciando-se um maior desinteresse demonstrado pelo acréscimo da abstenção.

Quadro nº7 – Resultados eleitorais na Assembleia Municipal.

	NÚMERO DE VOTOS	PERCENTAGENS RELATIVAS	MEMBROS ELEITOS
APU	699	17,1%	2
PS	938	23,0%	4
PSD	2307	56,5%	10*
Branços	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.

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, 9 membros eleitos neste órgão, ao que acresce mais 1 lugar reservado ao Presidente da Junta da Freguesia⁴⁵. O PS e a CDU, por seu lado, conseguem eleger, respectivamente, 4 e 2 membros para a AM. O cenário resultante permite concluir que, mesmo com a redução quantitativa dos membros eleitos, o PSD conquista a maioria absoluta com um número de membros eleitos na AM largamente superior ao conjunto dos eleitos pelos restantes 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 político-partidárias, na medida em que, apenas depende deles a

⁴⁴ 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 designar-se como um partido reincidente nas eleições realizadas no Município.

⁴⁵ Tal como sucedia com a Lei nº79/77, o Decreto-Lei nº100/84 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 nº100/84, I série, nº75: 1048).

aprovação ou rejeição matemática de qualquer política pública sujeita à apreciação deste órgão, naturalmente, neste caso, proferida por maioria.

Quadro nº8 – Resultados eleitorais obtidos para a Câmara Municipal.

	NÚMERO DE VOTOS	PERCENTAGENS RELATIVAS	VEREADORES ELEITOS
APU	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 Presidente da Câmara Municipal.

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 CM⁴⁶ e o vereador em regime de permanência⁴⁷, permite a colocação de mais 1 vereador, este em regime de meio tempo⁴⁸. A APU mantém o seu vereador, apesar da votação respectiva decrescer 7 pontos percentuais, comparativamente às eleições anteriores. O PS, no entanto, vê os 2 lugares de vereadores conseguidos no mandato anterior reduzidos a 1, dado que desce 11,1 pontos percentuais nos votos expressos⁴⁹ entre as eleições

⁴⁶ Tal como sucedeu com a Lei nº79/77, o Decreto-Lei nº100/84 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 artº73º." (Diário da República, DL nº100/84, I série, n.º 75: 1051)

⁴⁷ O ponto 2 do artº45º do Decreto-Lei nº100/84 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 1 vereador em regime de permanência, cite-se o ponto 4 do mesmo Decreto-Lei onde se escreve: "Para efeitos do limite máximo referido no nº2, a 2 vereadores a meio tempo corresponderá 1 vereador em regime de permanência." (Diário da República, DL nº100/84, I série, n.º 75:1051)

⁴⁸ De acordo com o ponto 2 do art.º 44º do Decreto-Lei nº100/84, "O número de vereadores é de (...) 4 nos municípios com 20000 ou menos eleitores." (Diário da República, DL nº100/84, I série, nº75: 1055). Atendendo a que o Município na altura das eleições apresentava 6357 eleitores inscritos, justifica-se os 4 vereadores existentes e, em conformidade com os resultados eleitorais, os 2 vereadores eleitos pelo PSD, para além do Presidente de CM.

⁴⁹ O decréscimo referido é o suficiente para justificar a redução em 50% do número de vereadores do PS presentes no executivo autárquico.

realizadas em 1982 e as eleições efectuadas em 1985. Qualquer destes vereadores encontram-se em regime de meio tempo⁵⁰. 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 pretenderam reforçar os poderes dos PSD, enquanto dirigente dos destinos da Autarquia Local.

Confrontando os resultados obtidos na CM e na AM, está-se perante uma maior diferença comparativamente ao mandato anterior. O PSD apresenta na CM uma votação superior à conseguida na AM, enquanto a APU e o PS conseguem uma maior votação na AM, comparativamente com a CM. Tal facto talvez seja demonstrativo da pretensão dos eleitores, embora incipiente, de dotar o órgão 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 se estabelecerem termos de comparação entre os mandatos autárquicos, procede-se à consideração das variáveis de caracterização especificadas no mandato de 1983-1985 e com idêntica sequência.

Neste mandato, a caracterização no âmbito da AM abrange 15 membros eleitos directamente, atendendo à alteração da constituição e composição deste órgão promovida pelo Decreto-Lei nº100/84, mais o Presidente da Junta de Freguesia, e a caracterização no âmbito da CM abrange o Presidente da CM e os 4 vereadores eleitos por distintos partidos políticos.

⁵⁰ Atendendo a que, segundo o ponto 4 do art.º 45º do Decreto-Lei nº100/84, citado anteriormente, por cada 2 vereadores a meio tempo corresponde 1 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 nº100/84, I Série, nº75: 1051), torna-se compreensível que o Presidente da Câmara Municipal escolha para vereador em regime de permanência, alguém da sua confiança, logicamente integrado a mesma lista de candidatura, e que, por consequência, todos os restantes vereadores ficassem com em regime de meio tempo.

Quadro nº9 – Perfil dos membros da AM.

	GRUPO ETÁRIO	SEXO	HABILITAÇÕES LITERÁRIAS	CATEGORIA SOCIO-PROFISSIONAL	RESIDÊNCIA
APU	30-39 – 1 50-59 – 1	Masculino - 2	4ª classe – 1 9º ano – 1	Empregado PT – 1 Funcionário público - 1	SBA – 2
PS	30-39 – 2 40-49 – 2	Masculino – 3 Feminino – 1	4ª Classe - 2 Licenciatura – 2	Médico – 1 Advogada – 1 Industrial - 1 Comerciante-1	SBA – 3 Faro – 1
PSD	20-29 – 1 30-39 – 3 40-49 – 2 50-59 – 3 60-69 – 1	Masculino - 10	4ª classe – 4 2º Ano – 3 9º ano - 3 Bacharelato - 1 Licenciatura – 1	Economista – 1 Professor - 1 Bancário – 1 Industriais – 3 Construtor Civil - 1 Comerciante – 2 Funcionário público -1	SBA – 10

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

Quadro nº10 - Perfil dos membros da CM.

	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 APU	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 eleitos são quase todos reincidentes. Os quadros nº9 e 10 comprovam a continuação de apenas uma presença feminina, no total de 21 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, nomeadamente 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 se constata duas excepções, ou seja, duas residências fora do Concelho mas, contudo, com o exercício profissional no mesmo.

4.3.3. MANDATO DE 1990-1993.

O mandato 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 mudança na liderança dos órgãos autárquicos reflecte a avaliação negativa feita pelos eleitores do mandato anterior, 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-partidária⁵¹.

A constituição e composição dos órgãos autárquicos em análise obedece ao Decreto-Lei nº100/84, de 29 de Março, pelo que, em termos formais, não se diferencia do mandato autárquico anterior. Observe-se, 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 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.

Com um total de 6705 eleitores inscritos, observa-se 68,4% de participação eleitoral e 31,6% de abstenção. Observa-se uma participação eleitoral acrescida justificada, possivelmente, pela vontade de mudança, aliás, concretizada.

Quadro nº11 – Resultados eleitorais obtidos para a Assembleia Municipal.

	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.

⁵¹ 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).

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 9 membros, eleitos directamente, na AM a que acresce mais 1 lugar ocupado pelo Presidente da Junta de Freguesia⁵². O PSD, por seu lado, perante o resultado de 35,3% dos votos expressos, apenas consegue eleger 5 membros para a AM, sensivelmente metade dos eleitos no mandato de 1986-1989. Observa-se, 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 dado que só consegue eleger 1 membro, ou seja, menos 1 do que no mandato de 1986-1989.

Estabelecendo a comparação entre as votações dos partidos na AM e na CM, observa-se 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 avançada anteriormente, concretizada no facto de os munícipes eleitores pretenderem a vigilância das acções públicas locais por partidos da oposição, vigilância que é exactamente da competência deste órgão.

Quadro nº12 – Resultados eleitorais obtidos para a Câmara Municipal.

	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 Presidente da Câmara Municipal.

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

⁵² A presença do Presidente da Junta de Freguesia na Assembleia Municipal encontra o seu enquadramento no Decreto-Lei nº100/84, de 29 de Março, já explicitado na análise do mandato de 1986-1989.

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 2 vereadores. O PSD, apesar de perder a liderança da CM, mantém 2 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 política no executivo autárquico. Observe-se 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.

Atendendo a que este mandato protagoniza uma mudança da preponderância das forças políticas nos órgãos autárquicos em análise, torna-se ainda mais interessante verificar até que ponto, a esta alteração estão associadas mutações nas caracterizações dos eleitos locais na AM e na CM.

Procede-se à caracterização dos eleitos locais com base nas mesmas variáveis e na lógica e sequência de apresentação. A caracterização na AM incide sobre 15 membros eleitos directamente e o Presidente da Junta de Freguesia, e a caracterização no âmbito da CM abrange o Presidente da CM e os 4 vereadores eleitos por diversos partidos políticos.

Quadro nº13 – Perfil dos membros da AM.

	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 30-39 - 3 40-49 - 2 50-59 - 2 60-69 - 2	Masc. - 8 Fem. - 2	4ª Classe - 5 2º ano - 1 9º ano - 1 Licenciatura - 3	Agricultor - 1 Comerciante - 2 Delegado de vendas - 1 Construtor civil - 1 Advogado - 3 Funcionário público - 1 Reformado - 1	SBA - 10
PSD	30-39 - 2 50-59 - 3	Masc. - 5	4ª classe - 1 2º Ano - 2 Bacharelato - 1 Licenciatura - 1	Industrial - 1 Empreiteiro Obras Públicas - 1 Comerciante - 1 Professor - 1 Economista - 1	SBA - 5

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

Quadro nº14 – Perfil dos membros da CM.

	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 nº13 e 14 mostram que, de um total de 21 eleitos locais, 3 são mulheres, todas socialistas, 1 na CM e 2 na AM, significando um aumento de 200%.

A mudança também atinge a caracterização das habilitações literárias, na medida em que, o nível respectivo apresenta uma tendência de aumento em ambos os órgãos autárquicos podendo-se referir o PS como o partido que mais contribui para tal situação. Contudo, ao nível da caracterização socio-profissional continua a evidenciar-se a presença 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 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 do executivo autárquico. O PS consegue acentuar a maioria absoluta, entretanto obtida no mandato anterior, em ambos os órgãos autárquicos em análise⁵³.

Veja-se, então, os resultados eleitorais obtidos e a caracterização dos eleitos locais, resultantes do confronto entre as distintas vertentes políticas presentes nas eleições autárquicas de 16 de Dezembro de 1993.

⁵³ 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.

Com um total de 7030 eleitores inscritos, observa-se 67,2% de participação eleitoral e 32,8% de abstenção. Novamente se verifica uma descida, embora muito pequena, da participação eleitoral. Uma possível justificação, perante os dados apresentados relativos à realidade estudada, consiste no facto de a participação política estar directamente relacionada com a vontade de mudança, ou seja, quanto maior a insatisfação para com o desempenho do executivo autárquico, maior a participação eleitoral. Os dados presentes demonstram que é, efectivamente, na altura da mudança das lideranças ideológico-partidárias nos órgãos autárquicos que se verificam os menores índices de abstenção. Analisem-se então, os resultados eleitorais obtidos.

Quadro nº15 – Resultados eleitorais obtidos para a Assembleia Municipal.

	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 1 membro a favor do partido político presente pela primeira vez na AM de S. Brás de Alportel, o PSN, ficando reduzido a 5 membros eleitos.

O facto mais interessante neste mandato resulta na eleição de 1 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, dado o deputado figurar como independente.

Quadro nº16 – Resultados eleitorais obtidos para a Câmara Municipal.

	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
Branços	144	3,1%	-
Nulos	68	1,4%	-
Total	4186	100%	5

*Inclui o Presidente da Câmara Municipal.

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 1 vereador, retirado directamente ao PSD que, entretanto, perante o resultado de 26,2% dos votos expressos, vê-se reduzido a 1 vereador em regime de meio tempo. 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 1983-1985. Note-se, igualmente, que a CDU apresenta a mais baixa percentagem de entre todos os mandatos analisados.

Também neste mandato se verifica que o partido detentor da maioria na CM, apresenta uma votação inferior na AM, consistindo a diferença em 2 pontos percentuais e os partidos da oposição, nomeadamente PSD, APU 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 anteriormente avançada 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.

Analise-se, 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, se torna interessante verificar se se mantêm as mesmas características, por órgão autárquico e por partido político. Neste sentido, toma-se como referência idênticos aspectos caracterizadores e moldes de apresentação da informação. A caracterização no âmbito da AM abrange 15 membros eleitos directamente e o Presidente da Junta de Freguesia, e a caracterização no âmbito da CM abrange o Presidente da CM e os 4 vereadores eleitos por vários partidos políticos.

Quadro nº17 – Perfil dos membros da AM.

	GRUPO ETÁRIO	SEXO	HABILITAÇÕES LITERÁRIAS	CATEGORIA SOCIO-PROFISSIONAL	RESIDÊNCIA
CDU	60-65	Masculino - 1	4ª classe	Funcionário da PT - 1	SBA --1
PS	30-39 - 4 40-49 - 2 50-59 - 2 60-69 - 2	Masculino - 7 Feminino - 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 - 5	Masculino - 3 Feminino - 1	2º Ano - 1 Licenciatura - 3	Industrial - 2 Advogada - 1 Economista - 1	SBA - 3 Faro - 1
PSN	40-49 - 1	Masculino - 1	Licenciatura - 1	Funcionário público - 1	SBA - 1

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

Quadro nº18 – Perfil dos membros da CM.

	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 nº17 e 18 revelam que, de acordo com a tendência nacional, a presença feminina nos órgãos autárquicos locais apresenta, igualmente, um aumento. Acresce, relativamente ao mandato anterior, 1 membro da AM pelo PS

e outro pelo PSD, ou seja, de um total de 21 eleitos locais, 5 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, trabalhando, contudo, em S. Brás de Alportel.

Depois da explanação científica relativa à Autarquia Local em Portugal e em S. Brás de Alportel, da explicitação da evolução jurídica e regime económico respectivos e da caracterização do Concelho de S. Brás de Alportel nas vertentes geológico-geográfica, demográfica, económica, sociocultural e política, procede-se ao enquadramento teórico-científico do processo decisório onde se procura 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 implica a realização consecutiva de condutas, a presença de uma lógica de acção com vista a dar resposta a questões conflituais que reclamam por uma opção e acção conseqüente, ou seja, que pressupõem a necessidade de tomar decisões⁵⁴ continuamente, 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. Resulta 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 é perfeitamente demarcada, identificada e dissociável, expressando-se no acto jurídico e protagonizando o auge ocorrido entre a fase da formulação ou preparação e a fase da execução ou implementação. Manifesta-se como o momento privilegiado de escolha onde

⁵⁴ 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).

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 como 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. As decisões grupais, como a própria designação o indica, são tomadas por um grupo concreto, ou seja, por um conjunto de indivíduos relacionados e participantes de forma significativa na adopção das mesmas. Por outro lado, o autor defende que as decisões colectivas pressupõem um agregado humano considerável impossibilitado, pela sua dimensão, de actuar como os grupos concretos. E, por fim, apresenta as decisões colectivizadas que, contrariamente às anteriores nuclearizam-se 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:

- soberanas, no sentido de anularem outras normas;
- sem escapatória, nas palavras de Hirschmann referido por Sartori, face estenderem-se até aos limites territoriais;
- sancionáveis, face à protecção do monopólio legal da força (Sartori 1988a).

Justifica-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. Por outro lado, a respectiva justificação é reforçada por imperativos tecnológicos, pela necessidade de serviços a prestar e pela 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:

- linearidade, opondo-se a esta uma visão sistémica;
- mono-racionalidade, opondo-se a esta a concepção da multi-racionalidade que viabiliza a multiplicidade dos futuros prospectivos;
- liberdade, fundamentada na existência de um sujeito criador, monofinalista, opondo-se 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, se salienta 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 tomar-se como pressuposto base o não isolamento da decisão e entender-se 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, preconiza-se 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 pois, analisar a evolução da decisão percorrendo-a desde a detecção do problema até à aplicação, ou não, de uma acção com intuítos resolutivos em toda a sua tramitação formal e informal, porque quando os critérios-base à mesma são desconhecidos, ou não são visíveis, e/ou os efeitos se reflectem directamente numa comunidade (Município, neste caso), parecem estar, efectivamente, criadas as condições necessárias para a problematização respectiva.

Consequentemente, colocam-se várias questões a este processo, tais como:

- A natureza das escolhas é independente das forças políticas?
- 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).

Pode-se, então, aferir como possível definição genérica do processo em causa, o conjunto não linear de todas as fases percorridas em função da 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. Pode-se 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, ter 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. Dado a população e os líderes locais estarem muito mais inseridos na realidade e, usualmente, participarem 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 materializadas, externamente, num 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 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 observar as verdadeiras razões, os verdadeiros fundamentos para as opções tomadas, determinar como se efectuam as tomadas de decisão, e sob que condicionantes, e identificar os actores participantes, bem como o peso relativo. Nesta sequência, assimila-se com facilidade o entendimento da 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 influenciar 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 respectiva 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-economicos 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*⁵⁵ da informação, o *lag*⁵⁶ da resposta, o *gain*⁵⁷ e o *lead*⁵⁸.

⁵⁵ Pretende significar a frequência e grandeza do devir social ao qual o governo tem de responder (Fernandes 1995).

⁵⁶ Corresponde à quantidade de tempo que medeia o conhecimento de uma nova situação e o exercício de uma decisão respeitante a esta (Fernandes 1995).

⁵⁷ Identifica-se com o sucesso das acções desenvolvidas relativas a uma dada situação atendendo à velocidade e preponderância das respostas dadas (Fernandes 1995).

⁵⁸ 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).

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 político-administrativa 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, ou pelo menos, a sua neutralidade com o intuito de atingirem os respectivos objectivos.

Nesta sequência, observa-se, por um lado, que as políticas seguidas pelas autoridades político-administrativas não são verdadeiramente demonstrativas, se se atender 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 foi referido, observa-se 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 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 procurava, 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 supra referenciado, 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 resulta 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, na realidade, 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 mediante a inclusão e a 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 restantes⁵⁹. 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, o desbloqueio 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, o desbloqueio 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 pode-se 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 características do momento. A fim de simplificar e coordenar esta dispersão procede-se à respectiva categorização resultando, essencialmente, quatro

⁵⁹ 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 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 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.

modelos: modelo racional ou sinóptico, modelo incremental, modelo de racionalidade limitada e modelo misto.

2.1. MODELO RACIONAL OU SINÓPTICO.

A pretensão de racionalidade⁶⁰ 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 lhe 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 tal. 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 universais⁶¹ 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 que opta, espontaneamente, pela solução facultativa à obtenção do objectivo específico ao menor custo, ou seja, pela escolha óptima.

⁶⁰ Weber entende por racionalidade a adaptação consciente da organização aos seus objectivos, funcionando mediante a aplicação impessoal de regras sem alteração, conforme aos objectivos pessoais dos seus membros (Weber 1925).

⁶¹ 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).

Em simultâneo, assume-se a linearidade⁶² 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, principal expoente da Escola da Administração Científica, defende a aplicação de métodos e técnicas científicas como forma de atingir *the best way*⁶³ (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 colocação relativa coerente 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 microdecisões, 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 global⁶⁴.

Este modelo pressupõe a abordagem e a análise dos problemas de forma perfeitamente compreensiva com a listagem exhaustiva de todos os objectivos e valores subjacentes ao processo de decisão, com a formulação e listagem do conjunto de opções explícitas relativas às questões em causa, cálculo dos

⁶² 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).

⁶³ 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 prepara-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).

⁶⁴ 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 mesma o produto de um cálculo objectivo suportado em instrumentos de análise cada vez mais complexos e sofisticados (Rego e Zorrinho 1991).

resultados das escolhas para cada uma das alternativas e, por fim, a selecção daquela que, em função dos valores, se adapte melhor aos objectivos⁶⁵.

Weber defende a organização burocrática como determinante para a eficiência das decisões a tomar, e suportada na dominação “legal-racional”, cuja autoridade se baseia em normas jurídicas, abstractas e objectivas e, sendo o exercício do poder⁶⁶ independente de quem o exerce, resvala-se, assim, na despersonalização das relações ao se dissociar a pessoa do cargo⁶⁷, condição necessária à precisão da permanência, da disciplina, do rigor e, sobretudo, da previsibilidade da administração burocrática⁶⁸.

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

⁶⁵ 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.

⁶⁶ Weber define poder como a possibilidade de alguém impor a sua vontade sobre o comportamento de outras pessoas (Weber 1925).

⁶⁷ 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 em cuja base se exige competência (Chevallier 1986).

⁶⁸ 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).

verticalmente e devendo 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 estruturados⁶⁹ 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 suas decisões⁷⁰. 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 precisa de interesses, de objectivos e de recursos próprios (tempo, informação, ideias, estatuto, autoridade, dinheiro), desenvolvendo cada qual uma estratégia

⁶⁹ 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).

⁷⁰ 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).

de acção 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 acrescentar 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 se referiu, 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 decisões⁷¹. Assim, enquanto o desenvolvimento da informática permitiu 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,

⁷¹ 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 Zorinho 1991).

assim, a elaboração de pequenos compromissos, pequenos consensos sobre o conteúdo das escolhas entre os interesses em presença. Para I. Sharkansky, os decisores assumem uma postura negocial ao se esforçarem por obterem 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 prévias⁷² 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

⁷² 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.

democracias pluralistas (Lindblom 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 lhe 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 constringido, todavia, por determinadas condições e circunstâncias, insistindo fortemente nas limitações da racionalidade⁷³, 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 de informação apenas permite deslocar as fronteiras da incerteza. A recolha de 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

⁷³ 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).

possíveis e das suas consequências⁷⁴, 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 sistema 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 em massa 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 e não conseguem 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 influência

⁷⁴ 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.

da *policy analysis* e, numa consequente e gradual integração da complexidade das relações organizativas, das condições de incerteza - cenário de muitas decisões -, e da necessidade de aprendizagem contínua suportada na experiência 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 racionalidade⁷⁵.

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, observa-se que, nem sempre o argumento da acção político-administrativa materializa objectivos precisos e coerentes e que 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

⁷⁵ 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.

complexo, repartido no tempo e, por outro lado, opõe-se à liberdade da decisão entendendo-a, antes, como 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 satisfatória⁷⁶, 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. Saliente-se 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, deve-se 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.

⁷⁶ Está-se 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).

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.

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, descaram 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 o seu impacto sobre os governantes (Etzioni 1967).

Propõe o *mixed scanning approach* como um meio termo defendendo o escrutínio cuidadoso dos problemas-chave e uma monitorização 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 SISTÉMICA 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.

Entende-se por sistema 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, conseqüentemente, 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, pode-se compreender que cada sistema político possui dois tipos de estruturas políticas: por um lado, aquelas que constituem o aparelho do Estado⁷⁷, 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

⁷⁷ 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 formuladas 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).

(partidos políticos, grupos de interesses, grupos de pressão e grupos parapolíticos), 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 conjunto de interacções ocorridas numa dada sociedade que permitem a atribuição autoritária de valores (Easton 1967).

O sistema político pode ser, igualmente, perspectivado como um sistema de funções⁷⁸. 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 interacções, 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 legítima⁷⁹ (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, se pretender 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

⁷⁸ 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).

⁷⁹ 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).

fim, a comunicação política, concretiza-se na troca de informação entre o sistema político e os restantes sistemas sociais.

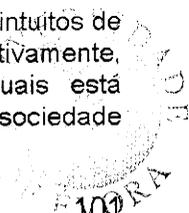
Na linha de análise de Parsons, o sistema político deve adaptar-se ao meio com a realização dos objectivos colectivos expostos e propostos, manter o controlo de tensões que se desenvolvem no seu interior e integrar as diversas acções dos membros da sociedade.

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 e, no qual desenvolve uma autoridade em relação a este e alterando-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-societal⁸⁰,

⁸⁰ Na perspectiva de Easton, o meio ambiente não se apresenta como unitário. Com intuições 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).



incorporando cada qual outros sistemas, constantemente interactuantes com o sistema político⁸¹.

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 Easton⁸² e aperfeiçoada por K. Deutsch⁸³. 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 posições diferenciadas, estabelecem inter-relações e interacções, demarcando-

⁸¹ 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).

⁸² 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).

⁸³ 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).

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 estão, *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 critérios⁸⁴, 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 observar em que medida o poder formal⁸⁵ se identifica com o poder efectivo⁸⁶.

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 informação⁸⁷ 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 recursos e dos apoios e a concretização da tomada de decisões, sua execução e seus principais actores condicionadores.

⁸⁴ 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 posição e prestígio 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, facultá-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)

⁸⁵ 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).

⁸⁶ O poder efectivo, ou poder de facto, é aquele que é exercido pela pessoa ou grupo que realmente toma a decisão (Fernandes 1995).

⁸⁷ A informação emerge como um aspecto preponderante na análise do sistema pelo que, posteriormente, será objecto de maior desenvolvimento. De qualquer forma, refere-se desde já que, após emanados os *outputs* para o meio ambiente ocorre o chamado efeito de retroacção (*feedback*) concretizado na resposta do meio às acções desenvolvidas. A receptividade constante deste facultá acções mais adequadas aos pedidos realizados (Deutsch 1963).

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 encontra⁸⁸. 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.

A produção da exigência social configura um mecanismo socialmente selectivo porque as exigências dirigidas às autoridades político-administrativas devem ser

⁸⁸ 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).

compatíveis com as normas políticas em vigor⁸⁹ 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, observa-se a presença sistemática de um desvio⁹⁰ 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-administrativo em condições muito diferenciadas. Esta construção da procura social comporta duas dimensões essenciais: uma dimensão produtiva,

⁸⁹ 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)

⁹⁰ A formação respectiva ocorre em função de a 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 político-administrativas 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 partidarização 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-administrativo 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-administrativo 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-lhe impor-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 político-administrativas 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).

pela qual adquire forma e 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 político-administrativas, 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, pelo que se constitui como 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 quotidianas⁹¹. 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 tomadas, com acções

⁹¹ O contexto da decisão pode classifica-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.

consequentes, suprimidas, cuja acção é interrompida, ou ,ainda, omissas, sem qualquer tipo de intervenção prática. As primeiras são as mais visíveis na medida em que, são expressas por um acto político-administrativo perfeitamente identificável, com efeitos práticos e influências inegáveis sobre o meio envolvente. Contudo, as categorias seguintes não são tão imediatas.

Designa-se como omissas 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 negativo⁹².

Para além destas situações, pode-se 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,

⁹² 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 alguns⁹³.

Subjacentes às decisões político-administrativas, 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 político-administrativas 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 decisoriais⁹⁴ 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.

⁹³ 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).

⁹⁴ 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)).

Os princípios e procedimentos da adopção das decisões reflectem-se nos respectivos custos de adopção. A regra da unanimidade é a única a possibilitar 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 maioria⁹⁵ apresenta diferentes magnitudes: qualificada, simples ou absoluta e relativa⁹⁶.

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, observa-se que a diminuição dos tectos maioritários facilita os processos decisoriais, assegura a concretização destes e permite reduzir os custos externos, pelo que, se deve procurar 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.

⁹⁵ A maioria apresenta, essencialmente, duas formas de leitura. Pode medir-se em relação ao universo total da colectividade legitimada para decidir ou em relação à percentagem daqueles que estão presentes e realmente votam (Sartori 1988a).

⁹⁶ 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”⁹⁷ 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 respectiva de uma certa margem de liberdade e um certo limiar de racionalidade. Atribuem aos actores uma certa autonomia de acção⁹⁸, 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-se 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

⁹⁷ 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, de 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).

⁹⁸ 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 outro” (Baudouin 2000: 255).

decisórios⁹⁹. Wildawski atenua a intervenção dos actores nas políticas públicas 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 respectivos 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 analisar 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 desejados¹⁰⁰.

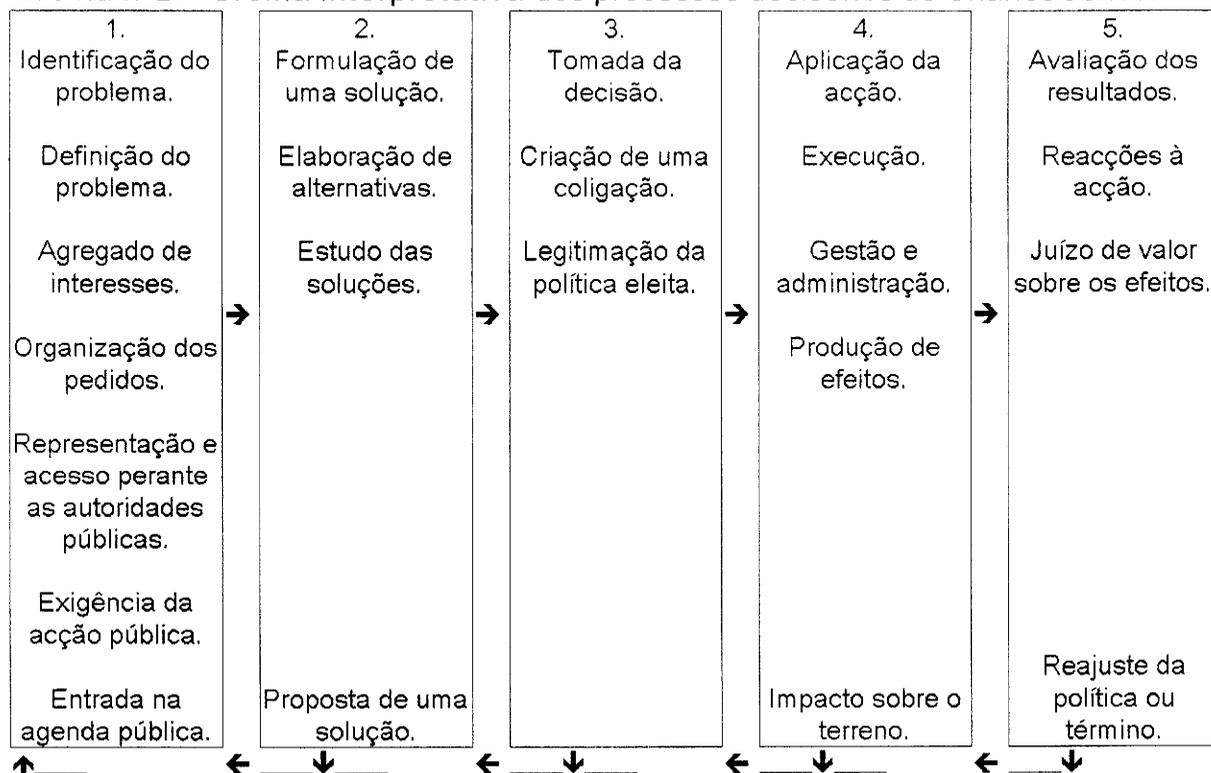
Charles Jones, em 1984, elabora uma grelha interpretativa destinada a promover uma melhor visibilidade e compreensão do desenvolvimento das sequências constitutivas das políticas públicas e, conseqüentemente, dos processos decisórios que lhe estão subjacentes. Enquadramento analítico

⁹⁹ 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).

¹⁰⁰ 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.

especialmente popularizado por J.-C. Thoenig. Assim, Jones (1984) e Meny e Thoenig (1992) propõem o seguinte esquema relativo ao processo de tomada de decisões (Meny e Thoenig 1992):

Grelha nº2 – Grelha interpretativa dos processos decisórios de Charles Jones.



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 referir a inexistência de princípio ou fim numa decisão e, logo, a impraticabilidade de se proceder à compartimentação respectiva.

Contudo, entende-se que esta grelha constitui um instrumento cómodo para a identificação dos aspectos inerentes ao processamento das políticas públicas e dos processos decisórios, ambos caracterizados pela complexidade e diversidade. Por outro lado, Jones e os seus seguidores não pretendem a estipulação de momentos rigorosamente definidos no espaço e no tempo, insusceptíveis de articulações assumindo, antes, 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 obter uma melhor compreensão da realidade a estudar e, ainda, sem perder de vista o todo, efectua-se a compartimentação do processo decisional em cinco fases distintas acautelando-se, mais uma vez, a possível indução errónea da concepção do mesmo como uma sucessão ordenada de fases lógicas e nitidamente delimitadas. As fases constituem só uma sequência analítica e não cronológica.

Refira-se 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 em conformidade com a caracterização das situações concretas.

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. Torna-se 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 ocorrem¹⁰¹. A assunção como problema 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. Denote-se 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. Estabelece-se, 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 de executivo. De qualquer forma, de acordo com Cobb e Elder, são sempre bastante limitadas no tempo (Fernández 1996).

Reforçando as dificuldades já enunciadas, acrescente-se 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, saliente-se 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

¹⁰¹ 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).

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 das alternativas e só se se pretenderem grandes alterações ou se se alterarem as características do meio envolvente, se reinicia a mesma.

4.2.2. FORMULAÇÃO DAS ALTERNATIVAS.

Após o entendimento da necessidade de uma política pública e a respectiva entrada no *agenda setting*, efectua-se a análise das diferentes alternativas possíveis e o 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. Efectua-se, assim, um trabalho de prospectiva através do qual se pretende conhecer previamente as possíveis consequências de cada uma das hipóteses em causa.

Por outro lado, procura-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 sendo-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.

Chame-se 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 (eleição pública), 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, a qual pressupõe que, para além da recomendação da melhor alternativa, estes devem incluir, igualmente, 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 de forças fechado 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 politico-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 própria estruturação do sistema decisional limita fortemente a capacidade de inovação pelo que, a formulação de soluções realmente 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 desmitificar a decisão formal. Refira-se 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), 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, escusa-se 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, pelo que a aplicação concreta da decisão, ou seja, a acção político-administrativa 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 supra enunciado, a implementação das

políticas públicas está em permanente inter-relação e interdependência com as restantes etapas, podendo, mesmo, existir na ausência da decisão¹⁰² ou na ausência da execução¹⁰³. Os efeitos dos processos decisórios e das políticas públicas não são totalmente previsíveis e absolutamente desejáveis. A incerteza envolvente provoca, por vezes, efeitos indesejáveis 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 da Administração, 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 devido ao facto de o meio social, objecto da acção político-administrativa, ser fortemente estruturado, estratificado e submetido a influências e solicitações diversas, ou seja, não susceptível de exclusivo condicionamento político-administrativo. Contudo, o acesso, propriamente dito, à realidade social é materializado pela execução 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 interacções 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

¹⁰² 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).

¹⁰³ 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, verifica-se que, por um lado, algumas decisões procuram desenvolver uma acção indirecta sobre as problemáticas em questão, com o intuito de alterar percepções e comportamentos do meio e, por outro lado, outras decisões detêm uma forte conotação simbólica, uma vez que a sua elaboração nunca pressupõe uma aplicação consequente, quer pela sua inexiquibilidade, 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).

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.

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 implementação¹⁰⁴.

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 na realidade, 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 êxito ou fracasso de uma política.

¹⁰⁴ 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 de 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).

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).

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: eficácia, concretizada no cumprimento dos objectivos fixados, e eficiência, materializada na procura da obtenção dos objectivos com o menor custo de recursos.

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: na Administração¹⁰⁵, onde a lógica de funcionamento pode conduzir ao desvirtuar do percurso e dos objectivos a seguir; e na realidade social, protagonista de mudanças constantes e independentes da vontade dos decisores.

A eficiência da acção administrativa 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

¹⁰⁵ 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 pelo que, impõe a sua racionalidade ao meio sem grandes perigos de interferências de racionalidades estranhas. Contudo, tal não significa a necessária eficácia das políticas públicas, uma vez que a sua influência sobre os circuitos sociais é limitada.

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, ao procurar concretizar os objectivos propostos, a Administração precisa de múltiplos equipamentos crescendo grandemente, o volume de aquisições de bens móveis e imóveis. E, por fim, surge como intransponível a presença de indivíduos formados e qualificados conformes ao exercício de tarefas de modo competente e rigoroso.

Paralelamente ao implementar da acção, desenvolve-se o respectivo controlo com o intuito de garantir a prossecução dos objectivos fixados, podendo ser exercido por autoridades internas ou por autoridades externas à Administração. Contrariamente à perspectiva clássica, defensora do controlo como última etapa do processo decisional e como verificador da conformidade da acção às previsões iniciais, a perspectiva “actual” encara-o tendo como objectivo reorientar a acção e como um instrumento de mensuração dos desvios, potencialmente ocorridos, entre os resultados observados e os resultados esperados. É pois, 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. Compreende-se, 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 político-administrativa 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 devido à aplicação concreta não corresponder linearmente ao estabelecido *a priori*; são, por vezes, esperados e pretendidos, por vezes, imprevistos e não pretendidos e, ainda, por vezes, contrários aos procurados, pelo que se estabelece sempre uma margem entre as pretensões iniciais, as escolhas efectuadas e os resultados obtidos. A configuração social, bem como a complexidade e diversidade das repercussões no meio social, acrescem a dificuldade de avaliação. Para além dos impactos directos, aqueles directamente ligados ao objecto da política e socialmente circunscritos, existem, igualmente, os impactos indirectos, incidentes noutros meios sociais interdependentes ou em interacção com o meio respeitante, 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 em fases diferenciadas: 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. Fundamenta-se na clarificação e definição exhaustiva dos objectivos subjacentes às políticas e na identificação e mensuração dos indicadores. Ora, como já foi referido, toda esta temática é envolvida por 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).

Saliente-se 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 fases iniciação/ formulação/ decisão/ implementação/ avaliação 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 a diferenciação entre controlo administrativo e avaliação de políticas públicas. Estas concepções apresentam lógicas diferenciadas e, a fim de não se pervertem reciprocamente, devem estar separadas. Contrariamente ao 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.

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 assumido uma crescente preponderância na análise política e centralizará alguma atenção dado que, em termos de análise científica, surge pertinente proceder 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 cívica¹⁰⁶, "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 associações 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 administrativos e actores sociais, como por exemplo, as elites. 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

¹⁰⁶ Segundo Almond e Verba, pode-se 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).

zona de incerteza indispensável ao êxito da acção. Por conseguinte, 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 e administrativos, sociais e políticos -, participantes 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 evidente 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 várias 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, observa-se, segundo Crozier, uma complexidade crescente dos mecanismos de tomada de decisões e o obsolescência 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 políticas¹⁰⁷.

Dahrendorf responsabiliza a “distribuição desigual de autoridade pelas pessoas e grupos” ¹⁰⁸ (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. Considera-se, 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

¹⁰⁷ 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.

¹⁰⁸ 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).

uma certa confusão terminológica no entendimento de “grupos de interesses”, “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 se observa 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 pressão (Celis 1963). 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, o grupo de interesses pode actuar apenas na esfera privada não assumindo, pois, a configuração de grupo 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 político¹⁰⁹ (Fernandes 1995), ou seja, “não estão directamente voltados para 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 governo (Aron 1983). 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). Na perspectiva de Dowse e Hughes, grupo de pressão resulta de uma associação de indivíduos, constituída e organizada formalmente, não configurando um partido

¹⁰⁹ 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 respectivas 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.

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 públicos¹¹⁰, produzidos por organizações políticas no sentido favorável aos interesses a seu cargo e não no poder político em si.

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 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, contudo, alguns problemas quando se procura 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 ponderar traduz-se na diferenciação entre fonte de recrutamento e âmbito de interesse. Os grupos de promoção não se restringem a um sector determinado da sociedade procurando, pelo contrário, abarcar todos os seus cidadãos mas, por outro lado,

¹¹⁰ 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).

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 dotado de vocação ideológica.

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 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).

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 forma mais ou menos discreta (Braud 1980), devem ser capazes, para Offe, 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 vigente entre os centros de decisão e os indivíduos através da realização de consultas, da reunião de opiniões e consequente representação perante o executivo. 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, um gradual poder discricionário nos terrenos políticos e administrativos. Desta forma, a relação entre os grupos de pressão e os grupos de interesses com 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 se pensar que os mandatos políticos são

limitados, sujeitos a eleições periódicas e os cargos administrativos são dotados de continuidade e estabilidade (Dowse e Hughes 1993).

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 concreta¹¹¹, bem como a direcção adoptada. Desde já se assume 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 as quais, apesar de não se poderem quantificar, configuram-se como um recurso fundamental para o seu êxito e cuja oposição condena imediatamente quaisquer pretensões.

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

As formas utilizadas para influenciar o processo de formação das decisões político-administrativas 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 ilegalmente, 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 concretizando-se em acção colectiva.

¹¹¹ 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 dispender recursos financeiros, humanos e logísticos, recursos geridos com limitações, face aos restantes compromissos e aos limites legislativos do próprio sistema político.

1.4. ACÇÃO COLECTIVA.

Os grupos de pressão só têm peso político, económico e social para o desenvolvimento de uma qualquer acção colectiva¹¹² 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 ponderar (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 que uma boa reputação facilita o apoio da opinião pública e, logo, as cedências pelo poder político (Meynaud 1960).

Relativamente 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

¹¹² 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).

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).

Marcur 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 for partilhado por todos os elementos então, não haveria provisão de qualquer bem. Olson refere a possibilidade de ocorrência deste 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 a análise da 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 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 êxito 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 neocorporativismo¹¹³, 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 executivos. 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.

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

¹¹³ 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).

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 a, pelo menos, 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 a série de valores determinantes da acção colectiva. Estes dois 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 desenvolvem 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 grupos¹¹⁴. 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

¹¹⁴ Na sua perspectiva, a conduta dos grupos de indivíduos 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).

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 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 grandes¹¹⁵.

O maior obstáculo da racionalidade da participação dos indivíduos, em processos de acção colectiva, reside no facto de que, em grupos grandes a extensão dos benefícios derivados da acção colectiva permite beneficiar dos resultados da acção do grupo sem necessariamente 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 incentivos¹¹⁶, como forma de activar a acção colectiva e distingue incentivos selectivos positivos (com vantagens na participação) e incentivos selectivos negativos (implicando a 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 de menores dimensões, detêm um poder superior à proporcionalidade dos seus elementos, mas provocam a redução da eficiência e do rendimento nacional dado

¹¹⁵ Salienta a preponderância da dimensão do grupo, face aos mais pequenos apresentarem maiores possibilidades de os seus elementos se conhecerem, terem menores custos para a organização de uma acção colectiva, maior parcela de benefício individual para cada elemento, 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).

¹¹⁶ 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).

atenuarem a capacidade de adaptação a novas tecnologias preponderantes para o ajustamento a condições desconhecidas, promovem maior conflitualidade ao nível da vida política e dificultarem a regulação governamental. Ou seja, a 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, com o intuito de conseguirem os objectivos pretendidos, a acordos estratégicos entre diversas associações, 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 respectivos.

No âmbito desta perspectiva, a teoria de Olson apresenta-se 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 foi referido 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. Extraí 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 uma 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 de os 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).

Presume-se a incapacidade de 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 entendê-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 chamou a atenção localiza-se nas lógicas organizativas. 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. 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 realizar 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.

Confronta-se 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, encontram-se 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. Ao repto, responde Offe, argumentando 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 em 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 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 interesses¹¹⁷. 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, resvalando

¹¹⁷ O interesse, no sentido do termo que aqui se aplica, é o equivalente a um grupo.

indubitavelmente em acção colectiva, 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 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 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, acaso exigissem demasiado na sociedade, 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 grupos potenciais prontos a se organizarem a fim de contrariar 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 da 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 conseqüente 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 respectiva formulação poder excluir alguns partidos se, efectivamente, se averiguar acerca do seu desempenho relativamente a estas funções. Parece mais aceitável entender estas funções 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 sua acção colectiva justificadas, respectivamente, pela perseguição de objectivos gerais e pela participação em eleições assumir-se como a única forma legítima e legal, nos sistemas políticos democráticos, de se alcançar o poder político.

CAPÍTULO 3 - GRUPOS PARAPOLÍTICOS.

Os partidos políticos, juntamente com os grupos de pressão e de interesses, não são os únicos responsáveis e protagonistas da expressão, agregação e depuração das exigências emanadas, genericamente, pela sociedade. Existem outras associações que igualmente as promovem desempenhando, conseqüentemente, um papel activo no processo político. Designados, usualmente, de grupos parapolíticos ou grupos para-partidistas, apresentam um campo de acção mais generalizado que os grupos de pressão e de interesses e diferem dos partidos políticos em função de não participarem directamente em

eleições ou desempenharem funções parlamentares, o que não invalida, de forma alguma, a sua intervenção na acção política.

Movimentos políticos, instituições de reflexão política, clubes políticos são seus elementos constituintes. Constituem-se movimentos políticos, por exemplo, para promover e apoiar determinada personalidade à conquista de um determinado cargo político, extinguido imediatamente após cumprida a tarefa proposta. Constituem-se instituições de reflexão, muitas vezes pelos próprios partidos políticos, para captar intelectuais, jovens com fortes resistências às militâncias políticas. Constituem-se clubes políticos, por exemplo, com o intuito de sensibilizar a opinião pública para uma certa concepção do mundo e da vida ou a favor de uma qualquer pretensão reformista.

Os grupos parapolíticos surgem fortemente motivados pelo descontentamento, face aos partidos políticos activos e às suas imperfeitas inter-relações ou devido à necessidade sentida pelos partidos políticos de conquistarem determinadas ligações e enquadramentos com certas categorias de simpatizantes abertos à participação em grupos parapolíticos, mas resistentes à participação clara, explícita e concreta em partidos políticos.

Lucas Verdú sugere a complementaridade das funções destes em relação às tarefas desempenhadas pelos partidos políticos mas, contudo, observa-se que muitos grupos parapolíticos emergem para os ajudar nas suas funções diversificadas. Porém, a identificação entre estes está fora de causa. Como supra enunciado, os grupos parapolíticos não têm qualquer pretensão ao nível do exercício do poder e também não se confundem com os grupos de pressão ou de interesses, uma vez que os seus interesses são complexos e genéricos e não utilizam qualquer técnica de pressão e, os destes últimos são concretos e específicos e recorrem a técnicas de pressão para fazer valer as suas opiniões (Verdú 1974).

CAPÍTULO 4 - ELITES LOCAIS.

Tanto ao nível do poder político, como administrativo, económico ou social¹¹⁸, 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 distintas das características apresentadas pela população em geral¹¹⁹. De alguma forma, pode-se entender que estas constituem a elite local¹²⁰ mas, naturalmente, não na sua totalidade¹²¹.

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 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

¹¹⁸ 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).

¹¹⁹ 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).

¹²⁰ 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).

¹²¹ 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).

acentua-se, por conseguinte, a ideia de uma hierarquização¹²², 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 político-social prevalece no contexto do desempenho das elites pelo que, Pareto defende que todo e qualquer acontecimento político, com vastos reflexos na área de envolvimento, promove alterações ao nível da própria elite¹²³. Ou seja, concebe uma forte dinâmica social na qual as elites condicionam e, em simultâneo, são condicionadas pelo desenvolvimento dos fenómenos políticos nos seus espaços de influência. Repare-se que, dependem directamente dos votos da população que lhes permite, 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). Nas palavras de Lasswell, a supremacia de toda e qualquer elite resulta, em parte, do sucesso obtido nas acções desenvolvidas (Lasswell 1984).

Por conseguinte, a elite não é una. Observa-se uma heterogeneidade patente concretizada na presença, em simultâneo, da elite governante e da contra-elite. 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 alternativa¹²⁴ pelo que, a ameaça à elite governante reside na existência desta elite alternativa, ou contra-elite, que se fortalece na sociedade e

¹²² 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).

¹²³ 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 sócio-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).

¹²⁴ 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).

ambiciona, igualmente, a posição de exercício do poder, adquirindo somente capacidade política, aquando da debilitação da elite governante.

Mills define os elementos constituintes da elite política 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 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.

Atendendo à evolução económica e social, Burnham defende que a classe política dirigente será essencialmente gestora (Burnham 1972).

Esta análise da situação de mudança das classes dirigentes aplica-se, com a maior das facilidades, ao estudo em concreto da evolução política e dos efeitos consequentes, atendendo às alternâncias político-partidárias sucessivas ocorridas no plano dos órgãos autárquicos em estudo.

CAPÍTULO 5 - ACTORES ADMINISTRATIVOS.

A concepção das políticas públicas está intimamente ligada aos actores administrativos verificando-se, mesmo, que nenhuma política pode ser concebida, definida e realizada sem a respectiva participação activa. A participação não é apenas indirecta na forma e técnica no conteúdo, mas caracteriza-se pelo posicionamento no coração do processo decisional, permitindo proceder ao exercício de influências sobre o sentido das escolhas.

Com o movimento de difusão e de fragmentação do poder no seio da Administração acresce o círculo dos intervenientes administrativos. Assim, por um lado, estão os designados actores individuais: para além dos grandes funcionários, em contacto permanente com as autoridades políticas, e de altos funcionários, colocados na cabeça dos serviços, os especialistas técnicos são, cada vez mais, chamados a desempenhar uma função importante, considerando a tecnicidade crescente dos problemas. Por outro lado, estão os designados actores colectivos: as corporações e os serviços participantes nas negociações. A participação e condicionamento no processo decisional depende directamente dos respectivos recursos: domínio dos dados técnicos, controlo sobre certas fontes de informação, integração periférica permissiva à imposição da sua presença e ajustamento da sua cooperação. Constituindo a participação a origem de um acréscimo de poder, as hipóteses de um segmento administrativo estar associado à tomada de decisões resultam, directamente, das relações com o respectivo meio de intervenção.

5.1. ACÇÃO ADMINISTRATIVA.

A Administração é um actor social; as decisões proferidas, as acções materializadas reflectem-se sobre a sociedade, influem as relações entre os indivíduos, condicionam os equilíbrios entre os grupos e alteram a consistência e a textura do tecido social. A delimitação rígida entre escolha e decisão, para o poder político, e execução e gestão, para a Administração, não tem espaço na análise do processo decisional. As sequências são entrecruzadas, as racionalidades e os actores não são separados mas associados, e a Administração presente no coração da elaboração das políticas públicas.

A gestão administrativa não se reduz a simples operações de “gestão”, sem falsear o próprio sentido do lugar ocupado pela Administração no sistema político: a Administração intervém de facto, tanto ao nível da identificação dos problemas, da formulação das soluções e da tomada de decisão como na execução: é um actor multidimensional com presença em todos os estádios do processo o que impõe uma visão global.

A acção administrativa é, simultaneamente, determinada e determinante, efeito e agente, talhada e condicionada pelo meio, influenciando em contrapartida sobre ele. A Administração está, ainda, em relações de trocas permanentes e recíprocas com a sociedade. Se, por um lado, se alimenta de toda a riqueza das suas intervenções, por outro lado, recebe uma série de impulsões: a Administração tem necessidade, para agir, de certos estímulos que constituem os motores da acção respectiva e que resultam de um mecanismo complexo de interacção entre pedido e oferta de prestações; o sentido desta acção é definido nos termos de um processo no qual interferem múltiplos factores que tornam muito aleatório o objectivo de coerência e de racionalidade; e, por fim, a execução produz resultados variáveis que não são sempre os antecipados.

CAPÍTULO 6 - RELAÇÃO 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, propriamente dita, 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 se atender ao facto de que, estas limitações condicionam, conseqüentemente, a evolução dos processos decisórios e, frequentemente, o teor e sentido respectivos.

CAPÍTULO 7 - INFORMAÇÃO.

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 decisores¹²⁵. 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. Assim, entende-se 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 foram, sucessivamente, sendo

¹²⁵ A informação recolhida e seleccionada de acordo com as premissas 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 Zorinho 1991: 103).

aperfeiçoados a favor da exploração sistemática dos recursos oferecidos pelas inovações tecnológicas¹²⁶.

A teoria do processamento da informação constitui, durante cerca de duas décadas, um contributo pertinente para a compreensão da tomada 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 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);
- a que intenta expor e reproduzir, o mais adequadamente possível, as sequências do processo de decisão (Newell, Shaw e Simon);
- 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.

Recorrendo à literatura especializada, constata-se a existência de duas abordagens distintas ao estudo do processamento da informação nas 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

¹²⁶ 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 Zorinho 1991).

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 processamentos 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 relativas à recolha e utilização da informação nas organizações para o processo decisório. 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.

CAPÍTULO 8 - AGENDA SETTING.

O processo decisório é, de igual forma, condicionado pelo *agenda setting*, ou seja, pela ordem estabelecida entre as distintas acções públicas a desenvolver. A agenda política das Autarquias Locais apresenta-se definida aquando do início do mandato autárquico, expressa nas iniciativas a desenvolver, com prioridades entre si, presentes no 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.

É possível de se identificarem 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 componentes inerentes, como a informação e a ordem de exequibilidade das políticas públicas, procede-se ao estudo de caso decomposto nas vertentes propostas.

IV PARTE – ANÁLISE DO PROCESSO DECISÓRIO EM S. BRÁS DE ALPORTEL.

A análise e a caracterização das tendências vigentes do comportamento político, ao nível local, emergem como potencialidades de estudo científico com vista a ampliar a compreensão do funcionamento do Poder Local e respectivas condicionantes. Assim, a consideração do comportamento na individualidade das forças partidárias e na colectividade dos órgãos autárquicos, efectuado no âmbito das distintas áreas de competência ou categorias funcionais¹²⁷, da

¹²⁷ No Capítulo 2 da I Parte procedeu-se à apresentação das atribuições legais das Autarquias Locais e das competências dos respectivos órgãos, neste caso, da AM e da CM. Contudo, a forma legal expressa torna-as demasiado vastas dificultando, conseqüentemente, a expressão das políticas públicas sendo necessário às Autarquias Locais efectuarem 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, procede-se a uma pequena sùmula 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, da 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. Na Instalação, Equipamento e Funcionamento de Serviços encontram-se políticas relativas ao parque de serviços da CM, à aquisição e modernização dos equipamentos da Autarquia, à modernização dos serviços e funcionamento com o pagamento das cotas às associações de municípios que integra. No Plano de Actividades e Orçamento são consideradas, para além destes documentos, as revisões orçamentais e as alterações orçamentais. Entre outros aspectos.

tipologia das decisões e solidariedade orgânica e político-partidária, dos processos decisórios, da relação dos órgãos autárquicos com as associações locais e, mesmo, da relação daqueles com os munícipes, tornam-se incontornáveis. Vertentes de abordagem distintas mas complementares entre si, contribuindo, globalmente, para o desenho final pretendido.

A primeira vertente, no contexto das decisões patentes nas actas das reuniões dos órgãos autárquicos¹²⁸, procede-se à especificação dos *outputs* assumidos, suprimidos ou omissos nas distintas categorias funcionais, tendo em atenção os diferentes mandatos autárquicos e os contributos das forças partidárias representadas, quer no sentido da execução, quer no sentido da inviabilização. Optou-se pela consideração da tipologia dos *outputs* como critério para a detecção da relevância das categorias funcionais, por se entender ser um conceito abrangente e permitir identificar e caracterizar as posturas partidárias e orgânicas.

Somente estes dados não permitiam extrair grandes ilações mas considera-se que são importantes para auxiliar a elaboração do quadro final de análise. Pretende-se averiguar quais as temáticas 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 correntes partidárias que representam e a posição relativa ocupada em cada mandato autárquico. De igual forma, e atendendo ainda à realidade de cada mandato, pretende-se averiguar quais as categorias funcionais 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, procura-se retratar as categorias funcionais

¹²⁸ A CM, face à especificidade organizativa que a caracteriza, procede ao exercício decisório diariamente 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, como referido aquando da definição do objecto de estudo.

cujas situações problemáticas existentes e reconhecidas, não motivam acções conducentes à resolução respectiva.

No âmbito dos objectivos pretendidos, no contexto desta vertente pretende-se, para além do exposto, identificar quais os principais actores que adoptam cada uma das três possibilidades de conduta enunciadas, ou seja, quem atribui maior relevância, quem descarta e quem omite em relação a que casos concretos, em relação a que *outputs* específicos.

O segundo momento da análise procura averiguar, em simultâneo, a relevância comparativa entre os interesses locais e as estratégias e diferenças partidárias, traduzidas nos comportamentos político-partidários, expressos em ambos os órgãos em cada mandato autárquico, e as posturas partidárias assumidas em função dos diferentes períodos da vida política local. Assim, pretende-se detectar, considerando cada mandato autárquico, a tipologia dominante das deliberações proferidas na AM e na CM, assumindo a exequibilidade de três tipos: aprovação por unanimidade, aprovação por maioria e rejeição por maioria¹²⁹, tendo em consideração a proveniência partidária dos votos expressos, de concordância ou de discordância relativa. Neste contexto, torna-se pertinente averiguar acerca do comportamento desenvolvido pelos eleitos locais perante propostas apresentadas por eleitos locais pertencentes à mesma linha ideológico-partidária, comparativamente às reacções às propostas avançadas por eleitos locais pertencentes a outras vertentes partidárias.

No terceiro momento da análise procede-se ao estudo dos processos decisórios seleccionados, no qual se pretende articular a metodologia estratégica com a

¹²⁹ 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 ser favorável com a concordância de todos e, logo, ocorre a aprovação por unanimidade, ou pode ser favorável com a concordância do maior número de membros e, então, sucede a aprovação por maioria ou, ainda, pode ser desfavorável se o maior número de membros discordar com esta e, assim, ocorre a rejeição por maioria. Repare-se que não está especificada a situação de rejeição por unanimidade, omissão facilmente justificada. Atendendo a que as situações em apreciação são levadas pelos serviços administrativos, ou pelos eleitos locais, dependentemente da sua posição relativa e do órgão autárquico em causa, parece lógico que, à partida, sejam assegurados alguns votos concordantes com a exequibilidade respectiva. Não parece fazer sentido levar algo a votação se não se concorda com a exequibilidade correspondente.

metodologia sequencial¹³⁰, aliás, dotada de algumas dificuldades atendendo à não linearidade das acções desenvolvidas¹³¹. Pretende-se averiguar acerca dos constrangimentos que os processos sofrem na respectiva evolução, bem como os principais agentes ou factores intervenientes na mesma.

O quarto momento é preenchido com a análise das relações estabelecidas entre os órgãos autárquicos e as associações locais, nos diferentes cenários da vida política local. E, por fim, o último momento ocupa-se do estudo da participação política dos munícipes na vida política e, conseqüentemente, nas acções públicas, mediante três possibilidades: pelo voto, mediante o contacto com os dirigentes políticos e com a participação em manifestações. Procede-se à discriminação das possibilidades evidenciadas e intenta-se identificar que tipo de assuntos motiva a participação respectiva: interesses pessoais, interesses das associações locais ou interesses locais.

Depois de se realizar a sucinta apresentação da IV Parte desta dissertação passa-se, de seguida, à elaboração da primeira vertente enunciada, ou seja, a importância relativa dos *outputs* em cada mandato autárquico.

CAPÍTULO 1 - CARACTERIZAÇÃO DOS *OUTPUTS*.

Tanto a AM, como a CM, constituindo órgãos autónomos e independentes entre si e no âmbito das competências respectivas, produzem, sistematicamente, decisões ou *outputs* com validade jurídico-legal mas com diferenciado relevo, nas distintas categorias funcionais, ao longo do período político em análise.

¹³⁰ 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, defende-se 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.

¹³¹ Tal como foi explicitado, 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 replanejamento 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".

A caracterização do cenário político local permite o entendimento e a interpretação específica das exigências desenvolvidas, dos apoios expressos e das acções públicas consequentes. Ou seja, em função do cenário político existente, assim são perspectivados, resolvidos, ou não, os problemas que se colocam. Uma questão entendida como prioritária para uma dada força política pode não o ser para outra ou, ainda, a sua relevância pode estar directamente relacionada com o respectivo posicionamento relativo às demais, resultante, consequentemente, do contexto socio-político-económico envolvente.

Justifica-se, desta forma, a consideração das categorias funcionais, com a definição dos aspectos mais e menos privilegiados pelos órgãos autárquicos, e pelos partidos políticos que os integram já que não existe, necessariamente, uma concordância entre aqueles ou entre estes. Um dado mandato autárquico pode assumir como referência certas políticas públicas, as quais não integram o *agenda setting* de todas as vertentes políticas.

É, neste contexto, que se justifica, para além da consideração dos *outputs* assumidos, suprimidos ou omissos pelo partido detentor do poder autárquico, em cada mandato autárquico, a identificação e análise dos diferentes posicionamentos dos partidos políticos com assento na AM e na CM.

Recorde-se que os quatro mandatos autárquicos em análise são liderados por dois partidos políticos: os mandatos de 1983-1985 e de 1986-1989 pelo PSD, e os mandatos de 1990-1993 e de 1994-1997 pelo PS. Partilham de idênticas características políticas, na medida em que, desenvolvem dois mandatos consecutivos, constituindo a alternativa ao outro, e os segundos mandatos respectivos, beneficiam de um reforço do poder traduzido no acréscimo do número de vereadores e de membros da AM. De alguma forma, este reforço constrange o papel da oposição, concretizado na apresentação de alternativas às pretensões vigentes do poder autárquico, na defesa dos interesses da população e na influência directa para a prática de políticas públicas, nas áreas por si entendidas como pertinentes, atendendo às necessidades e ao bem-estar da população.

A preponderância atribuída a cada categoria funcional e, consequentemente, aos *outputs* pelos partidos políticos nos mandatos em estudo, perspectiva-se

mediante a frequência, a importância e o relevo que assumem nas respectivas posturas e de acção pública. Desta forma, e em conformidade com o exposto no enquadramento teórico realizado sobre o processo de tomada de decisão, pode-se distinguir essencialmente três categorizações de *outputs*: *outputs* assumidos, *outputs* suprimidos e, por fim, *outputs* omissos.

A análise dos *outputs* assumidos apresenta-se comparativamente mais facilitada, dado respeitar aos *outputs* concretizados, efectuados e visíveis. Contudo, nem todos são dotados de um relevo acentuado. Ou seja, quer a AM, quer a CM, procedem a deliberações sem que isso signifique equidade da relevância implícita. Por outro lado, as distintas vertentes políticas defendem, em ambos os órgãos, diferentes intervenções, diferentes políticas públicas sem, contudo, lhes atribuírem a mesma importância. Logo, com vista à identificação e definição respectivas e conseqüente análise, utiliza-se como critérios-base a frequência da presença das questões a solucionar nas reuniões realizadas, a insistência na consecução de políticas públicas respectivas e o investimento pessoal, partidário e financeiro desenvolvido.

A delimitação, definição e análise das situações de “não-decisão”, quer no decurso do eventual processo decisório (suprimidas), quer mesmo antes do início deste (omissas), surgem impregnadas de maiores dificuldades, atendendo à situação inata de “invisibilidade”. Contudo, a respectiva existência é um dado incontornável pelo que, o descumprimento respectivo promoveria uma lacuna grave na investigação científica.

Os instrumentos da Autarquia Local que melhor revelam as pretensões e atenções do partido político presente no poder autárquico, concretizam-se no Plano de Actividades e no Orçamento Municipal, dado circunscreverem as intenções de acção pública com as atribuições financeiras afectadas, motivo pelo qual constituem um importante elemento de análise. Por sua vez, os interesses e/ou desinteresses dos partidos políticos da oposição, demonstram-se nas respectivas reacções, posturas, propostas e comentários efectuados nos locais devidos – reuniões da AM e da CM.

Neste âmbito de análise, entende-se ser igualmente pertinente ver como evoluem os diferentes posicionamentos, os *outputs* assumidos, os suprimidos e

os omissos, transversalmente aos mandatos. Pretende-se contribuir para a comparação dos comportamentos políticos dos diversos actores, para a confrontação do interesse local com o interesse político, atendendo aos posicionamentos políticos relativos, e para a identificação da continuidade ou não, das políticas públicas, no quadro dos mandatos autárquicos.

1.1. MANDATO DE 1983-1985.

O mandato autárquico de 1983-1985 configura uma mudança político-partidária, sucedendo o PSD a dois mandatos consecutivos liderados pelo PS. À alternativa político-partidária não se encontram, directamente, associadas rupturas das políticas públicas mas uma certa continuidade porque existem obras iniciadas, projectos em execução e compromissos assumidos. Contudo, apesar deste constrangimento de exequibilidade, a conduta do mandato político desenvolve-se tendo em consideração o significado atribuído a cada categoria funcional, a cada *input* e a cada política pública. Ou seja, independentemente das deliberações herdadas, o mandato autárquico tem um desenvolvimento próprio determinado pelas suas maiores preocupações de intervenção e pelos assuntos entendidos como de menor importância ou mesmo esquecidos.

1.1.3. *OUTPUTS* ASSUMIDOS PELOS ÓRGÃOS AUTÁRQUICOS.

O *agenda setting* da Autarquia Local espelha, em cada mandato autárquico, os *outputs* tidos como de maior relevância, dotados de altos níveis de prioridade. Naturalmente, hierarquizam-se entre si, mediante a consideração dos recursos, interesses e possibilidades de execução.

Por ser um Município do interior algarvio, com orçamento relativamente reduzido, poucas fontes de rendimento e uma delimitação territorial com elevada dispersão populacional, as questões do Saneamento e Salubridade Pública e do Desenvolvimento Económico e Abastecimento Público revelam-se muito importantes, atendendo às dificuldades em promover às infra-estruturas necessárias e adequadas a toda a população. Ao longo do mandato, de forma particular no órgão executivo, mas igualmente de modo vincado na AM, evidencia-se a preocupação constante em satisfazer os vários pedidos dos

municípios com vista à ampliação da rede de esgotos, do abastecimento público de água e à abertura de furos, desenvolvendo as vertentes políticas uma postura unívoca, concordante com a realização de trabalhos com vista à melhoria da qualidade de vida das populações, que passa por pedidos de empréstimos propostos pela CM e aprovados pela AM, destinados à execução das infra-estruturas em causa.

De igual modo, os *outputs* integrados nas Comunicações e Transportes assumem maior protagonismo na CM do que na AM. A beneficiação dos caminhos municipais, as melhorias rodoviárias são extensivas a todo o mandato autárquico, quer sejam objecto de solicitação dos municípios ou iniciativa do executivo. A referência pouco frequente a estas acções na AM não pressupõe, necessariamente, o descurar respectivo, resultando apenas de, na sua maioria, não carecerem da aprovação do órgão deliberativo, restringindo-se à autorização e deliberação do órgão executivo. De qualquer forma, evidencia-se pleno acordo com as acções em curso, denotando-se a transversalidade nas posturas político-partidárias na CM e na AM.

Porém, o *output* caracterizador deste mandato autárquico, insere-se na categoria funcional da Cultura, Desporto e Tempos Livres, concretizado no projecto do Complexo Desportivo da Verbena, onde se incluem piscinas municipais. Procura-se, para além da satisfação das necessidades básicas da população, promover à dinamização cultural-desportiva do Concelho. Projecto de iniciativa do executivo PSD, iniciado em 1984, ou seja, no segundo ano do mandato autárquico, recebe o total apoio dos eleitos pelo PSD, tanto na CM como na AM, e a corroboração dos vereadores do PS e da APU. Contudo, ao nível da AM, os membros eleitos pelo PS e pela APU, apesar de concordarem com a necessidade e pertinência do projecto desportivo, discordam do respectivo conteúdo, sugerindo a substituição das piscinas por campos de ténis e por uma pista de manutenção, no seu entendimento, mais benéficos para o desenvolvimento desportivo do Concelho.

Assim, evidencia-se que, apesar da identidade da relevância atribuída pelas diferentes forças partidárias, a respectiva configuração constitui um ponto de discórdia entre o partido do poder e a oposição. Todavia, face aos *inputs*

promovidos pelo partido do poder, aqueles acabam por dar o seu aval ao projecto em causa. Considerando a presença frequente em reuniões em ambos os órgãos autárquicos, os recursos financeiros implicados e a consequente execução com cronograma antecipado, compreende-se o forte constrangimento ao mandato autárquico e a designação de *output* assumido.

A Habitação e a Urbanização constitui outra categoria funcional objecto de grandes preocupações por parte do executivo, basicamente no respeitante à construção do Bairro Social de 102 fogos e a construções urbanísticas na área limítrofe da Pousada de S. Brás.

O facto de a construção do Bairro Social ser herdada do mandato liderado pelo PS, não constitui um embaraço para o novo executivo, que lhe dá continuidade e lhe atribuí uma relevância acrescida, materializada na adopção de novas medidas com vista à célere concretização, nomeadamente, o recurso à administração directa para a execução de um dado bloco, proposto e aprovado pela CM e, *a posteriori*, aprovado na AM, respectivamente por unanimidade.

A possibilidade da construção urbanística na área limítrofe da Pousada de S. Brás é defendida, de forma veemente, pelos autarcas social-democratas com assento na CM, apesar da interdição da respectiva Portaria, alegando ser benéfico para os proprietários desses terrenos que pretendiam construir residências unifamiliares. A AM, como órgão deliberativo e responsável local último pela aprovação desta possibilidade, na figura dos membros eleitos do PS e da APU, contesta a violação da Portaria, mas atendendo à necessidade de resolução da questão, a APU sugere que se diligenciasse no sentido da alteração da portaria, sendo aceite por todos.

A designação de *output* assumido justifica-se pela insistência e relevância atribuída pelos elementos do PSD e pela presença frequente em reuniões da CM e da AM. Este aspecto vem evidenciar que, nem todas as políticas públicas integradas no *agenda setting* pressupõem, necessariamente, recursos financeiros elevados.

Mas as necessidades podem, igualmente, provir da ausência de acção, por parte de outros órgãos, que não os locais, e em áreas que, formalmente, não integram as atribuições da Autarquia Local, o que não inviabiliza que as

expectativas de satisfação das necessidades recaiam sobre esta. O facto da Administração Regional de Saúde do Algarve não garantir o funcionamento do Serviço de Atendimento Permanente 24h/24h no Centro de Saúde concelhio, suscita necessidades e reclamações da população local, caracterizada, na altura, por ser essencialmente envelhecida. Neste contexto, a CM, conjuntamente com a AM, procuram assegurar os serviços, responsabilizando-se a primeira, directamente pelo pagamento dos serviços médicos no Centro de Saúde, até à resolução da situação pela Administração Regional de Saúde do Algarve. Verifica-se a transversalidade da importância atribuída a este problema aos órgãos autárquicos e aos partidos políticos com representação, todos concordantes com a postura assumida.

A Educação também foi objecto de uma atenção privilegiada, materializada, essencialmente, na criação de equipamentos adequados ao nível do ensino primário. Atenção protagonizada por todas as forças partidárias.

1.1.2. *OUTPUTS* SUPRIMIDOS PELOS ÓRGÃOS AUTÁRQUICOS.

Nem todas as necessidades sentidas são satisfeitas e nem todas as políticas públicas são preconizadas. Os *outputs* suprimidos traduzem-se na interrupção de deliberações precedentes à acção pública. Inseridos neste “esquecimento” da política pública, encontram-se os casos da elaboração do Plano Geral de Urbanização e do PDM, da definição e delimitação da zona industrial, da electrificação do Concelho e da organização das comemorações do 25 de Abril de 1974, entre outros.

Os processos de elaboração do Plano Geral de Urbanização e do PDM são relativamente similares. Iniciam-se mediante a realização de concursos para as adjudicações respectivas, a consulta para se obterem os pareceres às entidades devidas mas, entretanto, deixam de incorporar o *agenda setting* devido, essencialmente, ao “desinteresse” do partido político no poder autárquico que os deixa “cair”. A supressão das políticas públicas parece justificar-se pelo facto de, nesta altura, nenhum dos planos ter um carácter de obrigatoriedade e o executivo autárquico entender não ser o momento mais adequado para a sua execução pelo que, outras situações, eventualmente mais emergentes, ocupam

os seus lugares no *agenda setting*. Perante o estagnar da situação, a AM, na figura dos membros do PS e da APU, solicitam, com frequência esclarecimentos sobre o evoluir do processo, evidenciando-se, assim, diferenciações político-partidárias e mesmo orgânicas nas relevâncias atribuídas.

O processo de definição e localização da zona industrial, por seu lado, caracteriza-se por iniciativas pontuais desenvolvidas pelo executivo autárquico, com vista à delimitação geográfica respectiva. Posteriormente, estagna perante a inviabilidade de aquisição do terreno inicialmente previsto e face ao executivo autárquico do PSD o entender como eventualmente prejudicial ao Concelho, ao perigar a vertente turística. É remetido para um momento posterior, não identificado, apesar das solicitações dos vereadores do PS e da APU e dos membros da AM respectivos, evidenciando-se, mais uma vez, distintas prioridades em função das forças político-partidárias.

Outra situação a nuclearizar as atenções mas, entretanto, remetida ao esquecimento, concretiza-se na electrificação do Concelho. Inicialmente a CM, na figura do PCM, defende o acesso à rede eléctrica por toda a população, e alega desenvolver negociações com a EDP em conformidade. Contudo, a pretensão deixa de constituir parte integrante das preocupações e, conseqüentemente, das acções públicas da CM, motivando contestações dos membros da AM pelo PS e pelo próprio PSD.

Por fim, outro *output* suprimido respeita à organização das comemorações do 25 de Abril. A comissão organizadora das comemorações em referência, incorporando representantes dos vários partidos políticos com assento no órgão deliberativo, sugerida pelo deputado da APU e aprovada por maioria, não desenvolve as acções justificativas da sua existência, tendo-se reunido apenas uma vez e, ao não proceder a decisões adequadas e conformes, descursa as medidas previstas.

1.1.3. *OUTPUTS* OMISSOS PELOS ÓRGÃOS AUTÁRQUICOS.

Por fim, existem algumas temáticas cujos conteúdos não são produzidos concretizando-se em *outputs* omissos, susceptíveis de serem identificados, embora nem sempre se revele uma tarefa facilitada.

No âmbito da Educação, os membros eleitos do PS e da APU na AM, estabelecem como prioritária a existência de uma Escola Secundária no Concelho e pressionam, em ambos os órgãos autárquicos, o executivo para a respectiva implementação, dado os alunos terem de se deslocar aos Concelhos vizinhos para beneficiar deste nível de ensino, pretensão que não encontra igual entusiasmo e interpretação nas intenções de acção pública pelo partido político no poder e, conseqüentemente, nas decisões produzidas pelos órgãos competentes liderados, embora com maioria relativa, pelo PSD, que não a incorpora nos Planos de Actividades e Orçamentos Municipais elaborados.

Outro *output* omissos concretiza-se nas iniciativas vocacionadas para os jovens, amplamente retratado na ausência de referências no âmbito da Juventude na CM, e a presença única de uma deliberação conforme na AM, derivada de uma proposta veiculada pelo PS, pouco interesse extensivo a todos os partidos políticos e a ambos os órgãos autárquicos.

A questão da Defesa e Protecção do Meio Ambiente não recebe, igualmente, atenção por parte dos partidos políticos representados nos órgãos autárquicos e, conseqüentemente, nas deliberações destes últimos, não se tendo, portanto, processado referências e deliberações conducentes a políticas públicas.

A temática do Turismo, integrada no Desenvolvimento Económico e Abastecimento Público, obtém idêntico comportamento por parte dos órgãos autárquicos. Sem referências na AM, não consegue ao nível da CM acções conducentes a um maior protagonismo. Observa-se que, mesmo os convites remetidos aos autarcas para participarem em congressos e seminários relativos ao tema foram recusados, alegando-se incompatibilidade de agenda. Esta omissão apresenta-se, de alguma forma, surpreendente face à consideração, previamente exposta pelo executivo do PSD, do Turismo como potencial actividade a desenvolver.

1.2. MANDATO DE 1986-1989.

O mandato de 1986-1989 caracteriza-se pela continuidade e reforço da presença do PSD nos órgãos autárquicos, ao passar de uma maioria relativa

para uma maioria absoluta¹³², estando-lhe associada a continuidade das políticas públicas iniciadas e prosseguidas no mandato anterior.

Este novo cenário constrange as capacidades de intervenção do PS e da CDU, em termos de resultados práticos. Em contrapartida, o PSD passa a desfrutar de uma vantagem técnica, eleitoralmente adquirida, passiva de lhe facultar maior liberdade na definição e desenvolvimento das políticas públicas por si privilegiadas, atendendo à figura da disciplina ou solidariedade ideológico-partidária, tornando mais evidente a importância relativa que cada temática, cada categoria funcional assume para as diversas forças políticas, independentemente das posições respectivas ocupadas nos órgãos autárquicos.

1.2.1. *OUTPUTS* ASSUMIDOS PELOS ÓRGÃOS AUTÁRQUICOS.

Tal como sucede no mandato de 1983-1985, a área do Desporto continua a nuclearizar parte da atenção do executivo autárquico, mediante a continuidade da execução do projecto do Complexo Desportivo da Verbena, que se torna uma das grandes apostas do executivo autárquico em causa e um dos *outputs* veementemente assumidos, comprovado pela proposta do PAM à AM no sentido de a CM se responsabilizar directamente pelo projecto, incluindo-o no Plano de Actividades e Orçamento Municipal de 1987 e considerando-o uma obra prioritária. A respectiva aceitação unânime pelos membros do executivo autárquico não encontra igual concordância junto dos membros do PS e da CDU, os quais votam contra a proposta na AM, por entenderem que o projecto, tal como se apresenta, constitui um luxo desnecessário e, simultaneamente, não preenche as necessidades existentes de equipamentos desportivos colectivos no Concelho, embora concordem com os investimentos a realizar na área do Desporto. Esta postura, contudo, sofre gradualmente alterações, terminando por se inflectir e por entender o projecto como benéfico para a população local, fruto dos sucessivos *inputs* promovidos pela força partidária concordante e dos apoios conseguidos por esta.

¹³² Conforme se apresenta no Capítulo 4 da I Parte, o PSD reforça a sua presença na CM, onde conquista mais 1 vereador, e na AM onde consegue colocar 10 membros eleitos (incluindo o Presidente da Junta de Freguesia).

A Habitação e Urbanização, essencialmente concretizada no Bairro Social, nomeadamente com a conclusão dos blocos em execução e a respectiva expansão, nucleariza, de igual forma, consideráveis esforços da Autarquia Local que a assume como um dos cenários fundamentais de intervenção. A expansão do Bairro Social, estipulada como prioridade pelo executivo autárquico, recebe aceitação unânime extensiva a todas as vertentes político-partidárias, consensuais no entendimento da necessidade da criação de mais habitação social, aspecto comprovado nas aprovações por unanimidade patentes no desenrolar da tramitação necessária ao processo. Contudo, a conjugação do facto de a obra se iniciar apenas em 1989, ano de eleições autárquicas, e a pretensão do executivo autárquico na apresentação respectiva como principal aposta do mandato, concedendo-lhe uma celeridade acrescida, suscita fortes contestações pela vereação socialista e pelos membros da AM eleitos pelo PS e CDU que, na AM, discordam da sua evolução, atendendo ao facto de se suprimirem aspectos importantes de concepção no projecto e na execução.

O Saneamento Básico recebe, igualmente, um relevo acentuado e suscita *outputs* assumidos por ambos os órgãos autárquicos e pelos partidos políticos aí representados. A importância relativa é bem evidenciada, face ao entendimento e defesa do PCM, do Saneamento Básico no Concelho como uma área prioritária, e ao recurso a empréstimos, vocacionados para a melhoria das infra-estruturas, aprovados por unanimidade nos órgãos autárquicos.

O *agenda setting* integra, de igual modo, a beneficiação das vias públicas do Concelho como *outputs* assumidos, sendo-lhe atribuída uma atenção especial. De forma mais evidente na CM do que na AM, sem, contudo, deixar de estar aí presente, observam-se *outputs* sistemáticos no sentido de responder a todas as solicitações apresentadas pelos munícipes e pelos próprios eleitos locais, relativas à necessidade de melhoria dos acessos às distintas localidades. Aliás, poucas são as reuniões da CM onde tal temática não é focada, e com uma forte receptividade e apoio dos eleitos locais relativamente às intervenções solicitadas pelos munícipes.

Por fim, a área da Cultura motiva, igualmente, *outputs* significativos, atendendo aos impactos produzidos na vida cultural local com a aquisição do edifício do

Cine-Teatro com vista à realização de eventos culturais de teor diferenciado, objecto de apoio por parte de todas as forças politico-partidárias representadas em ambos os órgãos autárquicos.

Todos os *outputs* supra-referidos são partilhados por ambos os órgãos autárquicos embora, por vezes, com posicionamentos diferenciados. Porém, para além destes, constata-se a existência de outros interesses desenvolvidos, ora pela AM, ora pela CM.

No contexto da AM, e no conjunto dos aspectos objecto de referência, evidencia-se a continuidade das preocupações relativas quanto à manutenção do Serviço de Atendimento Permanente no Centro de Saúde concelhio manifestadas por todas as vertentes político-partidárias, considerando as carências e necessidades da população local, pelo que se produzem *outputs* em conformidade. Por sua vez, a CM privilegia a produção de *outputs* em outras áreas temáticas, nomeadamente no melhoramento do Mercado Municipal, que constitui uma obra transversal ao mandato, e à qual é atribuída uma relevância acentuada, na execução do Plano de Pormenor da Avenida Liberdade e EM513, no prolongamento da Avenida da Liberdade e, por fim, e a corroborar a relevância da área desportiva, na elaboração e execução do projecto do Polidesportivo.

A dissonância presente entre a CM e a AM parece justificar-se pelo facto de a CM, como órgão executivo, se envolver com um maior número de questões a resolver e necessitar de lhes responder no dia-a-dia, enquanto os membros da AM, com uma frequência nitidamente inferior das reuniões, se encontram, eventualmente, mais distantes dos problemas e das decisões do quotidiano, sem se pressupor, naturalmente, desinteresse ou desconhecimento por parte destes.

1.2.3. *OUTPUTS* SUPRIMIDOS PELOS ÓRGÃOS AUTÁRQUICOS.

Apesar de se verificarem algumas variações entre os partidos políticos, os *outputs* suprimidos são comuns à CM e à AM, destacando-se, essencialmente, a elaboração do PDM e do Plano Geral de Urbanização e a nova localização para o mercado semanal.

A elaboração dos planos de ordenamento do território municipais, procedentes do mandato anterior, continuam a evolução respectiva no mandato de 1986-1989. O decorrer do processo sofre múltiplas alterações sistemáticas e periódicas dos conteúdos respectivos dificultando, conseqüentemente, o *output* final. Perante o cenário de indefinição, de diversidade de critérios defendidos pelas entidades regionais e devido ao pouco relevo atribuído pelo executivo autárquico, cessam as diligências necessárias à consecução relativa suprimindo-se, desta forma, o processo apesar das pressões desenvolvidas pelos membros da AM eleitos pelo PS e pela CDU.

Outro *issue* suprimido consiste na definição e implementação de uma nova e definitiva localização para o mercado semanal¹³³. Perante a detecção do problema, o executivo autárquico, na figura da PCM e do vereador social-democrata, desenvolve esforços em conformidade à obtenção de um novo espaço apropriado para o efeito mas, face à recusa de venda por parte do proprietário do local pretendido, descura o desenrolar de novos procedimentos e, posteriormente, extingue as diligências conformes à pretensão inicial, remetendo, desta forma, o processo ao esquecimento, significativo da pouca relevância atribuída.

Por fim, se o Turismo se apresenta como um *output* omissos no mandato de 1983-1985, configura-se, no início deste mandato, como uma nova aposta do executivo autárquico, naturalmente, à escala das características do Município, concretizada na reivindicação da inclusão do Concelho no eixo das Regiões Específicas de Aproveitamento Turístico, inicialmente proposta pela PAM, eleito pelo PSD, e corroborada por todos os eleitos locais em ambos os órgãos autárquicos, mas com posturas diferenciadas. A AM revela-se mais envolvida e mais preocupada com esta situação do que propriamente a CM. Aliás, ao nível do órgão executivo comprova-se uma postura ambígua para com esta temática ao se considerar a pretensão de viabilizar a autorização de construções de residências unifamiliares junto do marco turístico por excelência do Concelho: Pousada de S. Brás e, em simultâneo, o descurar sucessivo de congressos,

¹³³ O processo relativo ao mercado semanal encontra-se analisado no Capítulo 3 desta IV Parte.

seminários relativos à temática em foco. Face à ambiguidade expressa e à improdução de outros *outputs* conformes, entende-se que esta área resulta, essencialmente, suprimida.

1.2.3. *OUTPUTS* OMISSOS PELOS ÓRGÃOS AUTÁRQUICOS.

No que respeita aos *outputs* omissos, observa-se uma certa manutenção das áreas identificadas para o mandato de 1983-1985. A Educação, materializada na Escola Secundária, continua a não cativar os interesses do executivo autárquico liderado pelo PSD não se tendo, conseqüentemente, produzido *outputs* em conformidade. Embora o executivo autárquico tenha adquirido, no término do mandato, um terreno com vista à localização da Escola Secundária, as prioridades são restabelecidas, as motivações respectivas alteradas e, mais uma vez, se privilegia a área desportiva, ao se vocacionar a utilização do terreno para uma posterior localização de um Estádio Municipal. A omissão da política pública em causa, suscita uma forte discordância junto dos membros da AM eleitos pelo PS e pela CDU, defensores veementes da construção da Escola Secundária em detrimento do Estádio Municipal, por entenderem que proporciona um maior e constante dinamismo ao Concelho enquanto este pressupõe, em contrapartida, um acréscimo dos custos e um dinamismo efémero. O referido descurar da Educação pelo executivo autárquico, restringe-se unicamente ao ensino secundário, na medida em que se produz múltiplos *outputs* ao nível do ensino básico, nomeadamente com a construção de edifícios escolares.

As infra-estruturas e os arranjos exteriores do Bairro Social constituem, igualmente, *outputs* omissos na CM, procedimento surpreendente uma vez que a obra "Bairro Social" se perspectiva como prioritária¹³⁴. Em simultâneo, verifica-se idêntica situação com o prolongamento da Avenida da Liberdade na medida em que as respectivas infra-estruturas permanecem omissas, apesar do executivo integrar no *agenda setting*, com grau de prioridade elevada, a obra referida e lhe atribuir uma relevância acrescida. A conjugação dos dois casos remete para a possibilidade de se concluir que o executivo autárquico pretende

¹³⁴ O processo relativo ao Bairro Social encontra-se analisado no Capítulo 3 desta IV Parte.

finalizar as obras, em referência, até ao término do mandato e que, perante a exiguidade de tempo para cumprir os cronogramas estabelecidos dado se iniciarem em pleno ano eleitoral, omite a execução de algumas vertentes, nomeadamente as infra-estruturas básicas, aspectos menos visíveis.

Na sequência das posturas desenvolvidas no mandato anterior, a Juventude e o Meio Ambiente permanecem sem conseguir cativar atenção e, por efeito, acções públicas significativas. Verifica-se, ainda, a existência de duas situações ao nível da CM susceptíveis de serem entendidas como omissas. A definição e delimitação da zona industrial constitui um *output* omissos, na medida em que, perante as solicitações expressas pelos vereadores do PS e da CDU, dos membros da AM respectivos, no sentido da consecução da política pública e das solicitações desenvolvidas pelas delegações regionais competentes na área, com vista ao aproveitamento de participações dos programas comunitários, a CM não promove quaisquer diligências necessárias à respectiva concretização. Nesta sequência, mas numa vertente mais ampla, observa-se o descuro do aproveitamento dos fundos estruturais da Comunidade Económica Europeia, para investimentos múltiplos de acordo com as necessidades concelhias. O facto de se estar ainda nos primeiros anos da integração europeia pode argumentar o recurso diminuto a programas comunitários, face a um desconhecimento dos âmbitos dos financiamentos. Porém, a sistemática recusa em participar em sessões de esclarecimento relativas pode induzir a outro tipo de conclusão: pode indiciar o pouco interesse que o executivo lhe atribuí.

1.3. MANDATO DE 1990-1993.

Com o mandato autárquico de 1990-1993 sucede a segunda mudança político-partidária na liderança dos órgãos autárquicos – a dois mandatos consecutivos do PSD sucede o mandato do PS. Tal como ocorre no mandato de 1983-1985, não se verificam alterações susceptíveis de serem entendidas como drásticas, tendo sido assegurada a continuidade das obras aprovadas e iniciadas previamente. Contudo, o novo executivo não se restringe à herança deixada pelo PSD. Detentor de novas perspectivas e defensor de outra ideologia política

desenvolve projectos próprios sendo possível, desta forma, detectar a alteração das atenções relativas a algumas categorias funcionais.

1.3.1. *OUTPUTS* ASSUMIDOS PELOS ÓRGÃOS AUTÁRQUICOS.

As obras do Bairro Social e do Polidesportivo, herdadas do mandato anterior, suscitam múltiplos *outputs* intermédios resultantes das diligências necessárias efectuadas pelo executivo autárquico, a fim de se obterem as autorizações precisas para a sua célere conclusão. A evolução do processo do Bairro Social, em particular, obtém um maior empenhamento por parte dos órgãos autárquicos, atendendo ao elevado encargo económico face ao empréstimo contraído junto do Instituto Nacional da Habitação, o qual implica, na altura, o pagamento de juros muito elevados. Ambos os órgãos autárquicos partilham das mesmas preocupações e acções conducentes à rápida conclusão das obras sem, contudo, se verificar concordância plena quanto ao *output* final.

A continuidade estende-se a outras áreas de intervenção. Derivam, igualmente, do mandato anterior, múltiplos casos ao nível do Saneamento, do Abastecimento Público de água e da melhoria dos caminhos municipais, questões de relevo nos mandatos anteriores, bem como no actual. Os *outputs* produzidos justificam-se no âmbito de um Concelho do interior, dotado de uma população dispersa, o que dificulta, encarece e prolonga a infra-estruturação.

No âmbito da Cultura verifica-se, de igual modo, a continuidade nas políticas públicas. Com base na aquisição do edifício do Cine-Teatro, no mandato de 1986-1989, produzem-se *outputs* múltiplos com vista ao desenvolvimento de acções conducentes à recuperação respectiva e conseqüente dinamização cultural, com o consentimento de todas as vertentes políticas.

O mesmo sucede com a área das Comunicações e Transportes, que nucleariza alguma atenção dos órgãos autárquicos mas, neste momento, de uma forma mais abrangente e extravasando a delimitação concelhia. Ou seja, a melhoria das vias de acesso ao Concelho, das vias de ligação aos Concelhos limítrofes motivam diversos e sistemáticos *inputs* junto das entidades competentes para o efeito, dado serem Estradas Nacionais e, portanto, da competência da Junta Autónoma das Estradas e da Brisa. As políticas públicas desenvolvidas neste

ponto, pressupõem uma realidade geograficamente externa ao mesmo: beneficiação das ligações da sede de Concelho com os Concelhos limítrofes pelo que, são envolvidas entidades nacionais e regionais.

As preocupações relativas à manutenção do funcionamento do Serviço de Atendimento Permanente no Centro de Saúde concelhio mantêm-se presentes em ambos os órgãos autárquicos, que as ampliam ao pleno funcionamento do Sanatório Carlos Vasconcelos Porto, e produzem *outputs* em conformidade.

A acrescer à continuidade das acções iniciadas no mandato anterior emerge o protagonismo de outras áreas entendidas, no âmbito do mandato de 1990-1993, como dignas de um maior destaque. Assim, algumas vertentes, que embora não tivessem sido totalmente descuradas, assumem, a partir deste momento, uma posição privilegiada ao que se lhe junta, ainda, as áreas omissas no mandato de 1986-1989, as quais são dotadas, entretanto, de um carácter de urgência elevado, atendendo à necessidade da utilização respectiva, como os casos da infra estruturação do prolongamento da Avenida da Liberdade e dos arranjos exteriores do Bairro Social.

A Escola Secundária, sistematicamente preterida nos mandatos anteriores, nomeadamente no de 1986-1989, em que o terreno adquirido para o efeito sofre intervenções dos serviços da CM com vista à implantação de um Estádio Municipal, apresenta-se como uma das obras prioritárias do mandato de 1990-1993 e recupera o mesmo espaço para a localização respectiva. A esta nova postura e aos *outputs* consequentes, abstêm-se ou votam contra os vereadores do PSD, dirigentes no executivo anterior que, apesar de concordarem com a execução da Escola Secundária, discordam da localização concreta, entendendo-a indicada para o projecto desportivo.

O detrimento do Estádio Municipal em benefício da Escola Secundária, não implica a minoração nem o esquecimento do Desporto. Pressupõe, pelo contrário, uma mudança de estratégia materializada em iniciativas de menor dimensão, mas prementes para as necessidades do Município, tais como os acréscimos nos apoios às associações desportivas e as melhorias nas condições das instalações respectivas.

A perspectiva face ao Planeamento sofre igualmente alterações. Área suprimida até então, protagoniza um maior relevo para ambos os órgãos. O PDM materializa uma das grandes apostas do mandato socialista, perante a obrigatoriedade imposta pela Administração Central da aprovação respectiva, como condição para o benefício da celebração de contratos-programa preponderantes para o desenvolvimento local. Neste sentido, desenvolvem-se múltiplos *outputs* intermédios com vista à rápida elaboração e aprovação.

De igual forma, a área da Juventude recebe atenções acrescidas, concretizadas no apoio à criação de associações juvenis, no desenvolvimento de actividades para a ocupação dos tempos livres e actividades culturais/desportivas, como a manutenção do Posto de Informação Juvenil, defendidas, tanto na CM, como na AM, por todas as vertentes partidárias representadas. O apoio à constituição de associações torna-se extensivo a outros grupos etários e socio-profissionais, verificando-se a produção de acções conducentes relativamente àquelas entendidas como extremamente importantes para o Concelho, dada a caracterização económica: Associação dos Agricultores do Concelho de S. Brás de Alportel e Associação dos Industriais e Exportadores de Cortiça.

No âmbito da Protecção Civil e Segurança surgem novos projectos como o Quartel da GNR pelo qual, a CM juntamente com a AM, e com a concordância de todas as forças partidárias representadas, efectuam diligências junto das entidades competentes, face entenderem ser um equipamento preponderante para a melhoria dos serviços respectivos.

Refira-se, por fim, que um dos aspectos que notoriamente protagoniza uma relevância extrema consiste na procura sistemática de aproveitamento em potencial das participações do Estado, bem como dos subsídios comunitários, inexistentes nos mandatos anteriores, independentemente, da área. Ou seja, a lógica de acção concretiza-se na tentativa de obter o máximo de apoios possíveis, dentro do exequível para o desenvolvimento do Concelho e, conseqüentemente, para a melhoria da qualidade de vida da população.

Chama-se, contudo, a atenção para o facto de cada uma das áreas referidas, cada um dos *outputs* produzidos ocuparem diferentes posições na hierarquia das prioridades do *agenda setting*, dotados de relevos diferenciados.

1.3.2. *OUTPUTS* SUPRIMIDOS PELOS ÓRGÃOS AUTÁRQUICOS.

No contexto das temáticas suprimidas evidenciam-se os casos da criação da Freguesia do Alportel e da Comissão do ruído. A proposta de criação da Freguesia do Alportel, apresentada à AM pelo PS, no mandato de 1986-1989, mandato liderado pelo PSD, e, posteriormente, no mandato de 1990-1993, mandato liderado pelo PS, não integra o *agenda setting* da Autarquia Local, pelo que, não se produzem *outputs* em conformidade. Se, efectivamente, assume relevância para o PS, em termos de desenvolvimento, no mandato de 1986-1989, a partir do momento que atinge a liderança autárquica e, apesar de ainda ter desenvolvido esforços em conformidade, suprime o processo, alegando aspectos técnicos: insuficiência de dimensão geográfica, de população residente, entre outros. Pelo que, algumas posturas assumidas pelo PS, enquanto partido político da oposição, não encontram eco aquando da liderança do executivo autárquico. Quanto à Comissão do ruído, proposta e liderada pelo PSD na AM, não desenvolve qualquer acção veiculadora no sentido de cumprir os pretensos objectivos. Não se verifica sequer o registo de realização de reuniões, com vista à análise do assunto para posterior deliberação conforme.

A área do Turismo mantém, identicamente, os mesmos níveis de atenção, embora com ideias, pretensões e acções diferentes, essencialmente concretizadas no levantamento das potencialidades turísticas, como base para acções posteriores, mas não obtém acções consequentes.

1.3.3. *OUTPUTS* OMISSOS PELOS ÓRGÃOS AUTÁRQUICOS.

Por fim, observa-se que algumas decisões permanecem omissas, tanto na CM, como na AM, como o caso do Estádio Municipal, que não recebe por parte deste executivo qualquer apoio no sentido da sua realização, apesar das contestações, quer dos vereadores, quer dos membros eleitos da AM pelo PSD. Esta situação revela-se interessante atendendo a ser uma das grandes prioridades do mandato anterior que, neste mandato, é totalmente preterida a favor da Escola Secundária. A localização definitiva do mercado municipal não recebe, igualmente, referências significativas, no contexto de ambos os órgãos autárquicos, e muito menos deliberações precisas no sentido da resolução

respectiva. Permanecem, de igual modo, omissas as políticas públicas, solicitadas pelos membros da AM social-democratas, na área de Trânsito, ao nível da acção da CM.

1.4. MANDATO DE 1994-1997.

O PS reforça o poder decisional, em ambos os órgãos autárquicos¹³⁵, o que lhe facilita a consecução dos projectos iniciados no mandato 1990-1993 e diminui, em contrapartida, a capacidade e a exequibilidade das intervenções dos partidos políticos da oposição, entretanto, com uma minoria mais diminuta.

Processa-se uma maior repartição das atenções, dos *outputs* produzidos e das acções públicas desenvolvidas, possivelmente devido à satisfação das necessidades mais prementes em mandatos anteriores, tornando-se exequível esta maior dispersão das atenções e recursos.

O mandato de 1994-1997 reparte-se em dois momentos diferenciados no contexto dos *outputs* dotados de relevo: um primeiro momento caracterizado pela prossecução das obras projectadas e iniciadas no mandato de 1990-1993 e, um segundo momento caracterizado pelo desenvolvimento de novas iniciativas, novos projectos e novas intervenções.

1.4.1. *OUTPUTS* ASSUMIDOS PELOS ÓRGÃOS AUTÁRQUICOS.

A conclusão da Escola Secundária congrega um conjunto de esforços, de *outputs* intermédios, extremamente marcantes do primeiro ano de mandato, embora com relevância mais visível na CM do que na AM. Respeitando as deliberações, essencialmente, a autorizações de concessão e de pagamentos dos trabalhos realizados, responsabilidade directa do órgão executivo, justifica-se a distinta presença nos órgãos autárquicos, sem tal implicar, por conseguinte, descaramento por parte do órgão deliberativo.

A elaboração do PDM e do Plano Geral de Urbanização assumem, de igual forma, uma posição relevante. Perante a impossibilidade de conclusão do PDM¹³⁶, no mandato de 1990-1993, o processo de elaboração continua com

¹³⁵ Conquista mais 1 vereador totalizando, portanto, 4 vereadores e elege 10 membros na AM.

¹³⁶ O processo relativo ao PDM encontra-se analisado no Capítulo 3 desta IV Parte.

uma relevância acrescida, face à obrigatoriedade da aprovação e a constituir um requisito essencial para a candidatura a contratos-programa considerados determinantes para o desenvolvimento do Concelho de S. Brás de Alportel. Os órgãos autárquicos manifestam um interesse equiparado, embora seja notória uma maior presença e referência na CM, face à respectiva incumbência de promover o desenrolar e a consecução do plano em concreto.

No contexto das Comunicações e Transportes, as beneficiações das EN2 e EN270 continuam a figurar no decurso das reuniões de ambos os órgãos autárquicos, assim como a construção da Variante à EN270. O respectivo entendimento como fundamentais ao desenvolvimento do Concelho provoca a consecução de distintos *inputs* e a produção de *outputs* em conformidade. No que respeita ao melhoramento dos caminhos municipais, comprova-se o decréscimo da importância relativa devido às melhorias, entretanto, efectuadas e, logo, ao decréscimo quantitativo das necessidades da população local. Ou seja, as políticas públicas relativas continuam mas em menor escala. Emerge, entretanto, uma nova pretensão de política pública ao nível do órgão executivo, particularmente preconizada pelo PCM, concretizada na defesa do traçado da auto-estrada Lisboa-Algarve a passar entre o Concelho de Loulé e o Concelho de S. Brás de Alportel, tendo o mesmo sido comunicado às entidades competentes, com o apoio unânime dos vereadores da CM e de toda a AM.

No campo da Saúde mantêm-se as preocupações relativas ao pleno funcionamento do Sanatório Carlos Vasconcelos Porto como unidade de saúde, expressas em ambos os órgãos autárquicos e por todas as vertentes partidárias representadas. Promovem, neste sentido, sucessivos pedidos de esclarecimento, a efectuar pelo executivo, às entidades nacionais e regionais competentes, com vista a salvaguardar a utilidade do edifício de acordo com os anseios da Autarquia Local e os interesses da população local.

A prevenção florestal continua a captar as atenções dos eleitos locais. Embora mais visível na CM do que na AM, atendendo ser aquela que promove o desenvolvimento do processo da elaboração, aprovação e concretização dos planos respectivos, todo o mandato autárquico é trespassado por distintos projectos contributivos à prevenção de jogos florestais. Esta atenção extrema

enquadra-se num Concelho, repartido entre o Barrocal e a Serra, onde a vegetação é predominante, constituindo uma das suas maiores riquezas: por exemplo, os sobreiros, de onde se extrai a cortiça, fonte de rendimento preponderante no Concelho.

A área da Juventude preserva um local de destaque, verificando-se o apoio constante à Associação Jovem Sambrasense (AJS) - associação criada no mandato anterior -, e o desenvolvimento sistemático de actividades para os jovens, particularmente coincidentes com o período de tempos livres. A Educação, por seu lado, para além da conclusão da Escola Secundária, entretanto designada de Escola C+S, detém, ainda, um grande protagonismo com o projecto e a obra consequente da Escola Pré-Primária, iniciativa aprovada e apoiada pelas diversas vertentes partidárias, marcando fortemente a primeira metade do mandato autárquico.

A área do Desporto, por sua vez, é dotada de elevada relevância. Todo o mandato é, transversalmente, ocupado por iniciativas conducentes à melhoria das condições desportivas, com a ampliação e infra-estruturação do campo de futebol Sousa Uva, os melhoramentos nas sedes das associações, as cedências de transportes, a animação desportiva, entre outros aspectos. Porém, na segunda metade do mandato, acresce a importância relativa dos *outputs* produzidos, demonstrada no empenho dos autarcas e na política pública desenvolvida: projecta-se, elabora-se, aprova-se e constrói-se o Gimnodesportivo coberto que recebe, igualmente, a concordância dos vereadores da oposição e dos membros da AM respectivos, embora com algumas posturas relativamente pouco entusiastas.

O projecto da Biblioteca Municipal, iniciado no mandato anterior, mantém uma importância significativa recebendo a aprovação pelas diversas vertentes partidárias representadas, embora sem ser concluído neste período. O executivo autárquico produz, igualmente, *outputs* e acções públicas conformes ao melhoramento dos serviços da CM e das condições de trabalho dos funcionários. Dado o objecto e a natureza da intervenção, compreende-se que seja um tema mais focado pela CM do que pela AM, mas sem qualquer contestação por parte desta última.

A localização da Linha de Alta Tensão¹³⁷ atinge, de igual modo, o *agenda setting* da Autarquia Local. O posicionamento relativo da temática emerge num contexto em que, a CM e a AM procuram defender os interesses dos munícipes, mediante sucessivas solicitações às entidades competentes para o respectivo deslicenciamento e, em paralelo, responder às dúvidas e exigências colocadas por aqueles que refutam o traçado da infra-estrutura a passar pelo Concelho.

De igual forma, fruto do contexto envolvente, os projectos de “Empresa multimunicipal de abastecimento de água do Sotavento Algarvio” e de “Sistema multimunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos”, assumem uma postura central. Perante a impossibilidade de prover à satisfação das necessidades de forma isolada, os Municípios elaboram projectos conjuntos, não evitando, contudo, a consecução de elevados investimentos para a necessária infra-estruturação concelhia, nomeadamente no que respeita ao primeiro caso. Quanto à segunda situação, apesar das divergências político-partidárias suscitadas¹³⁸, nucleariza, sem dúvida, as atenções dos órgãos autárquicos, de todos os partidos aí representados e da própria população local. Para terminar, refira-se a continuidade da preocupação de aproveitamento dos contratos-programa e dos programas comunitários.

1.4.2. *OUTPUTS* SUPRIMIDOS PELOS ÓRGÃOS AUTÁRQUICOS.

Relativamente às decisões suprimidas identifica-se o caso das passeadeiras para peões pedida em AM que, entretanto, não consegue atingir o patamar de acção pública ao nível da CM.

A área da Saúde recebe um tratamento algo ambíguo. Enquanto o funcionamento do Sanatório Carlos Vasconcelos Porto e do Centro de Saúde concelhio obtém uma considerável atenção por parte do executivo, assumindo uma relevância muito elevada, por seu lado, a Comissão da Saúde, criada na AM com vista à resolução dos problemas existentes, não cumpre as suas funções, nem emite sequer uma análise relativa e, muito menos procede a

¹³⁷ O processo relativo à Linha de Alta Tensão encontra-se analisado no Capítulo 3 desta IV Parte.

¹³⁸ No Capítulo 3 desta IV Parte, desenvolve-se a análise do processo decisório do Aterro Sanitário Regional.

qualquer *output* assumido. De igual forma, a realização de uma reunião com os médicos e a população para que se identificassem possíveis soluções aos problemas existentes, defendida em AM, não foi concretizada.

1.4.3. *OUTPUTS* OMISSOS PELOS ÓRGÃOS AUTÁRQUICOS.

No que respeita às temáticas omissas, constata-se que não existe uma coincidência linear entre a CM e a AM. Apesar de as acções públicas resultarem da “intervenção” conjunta, torna-se possível detectar temáticas distintas. Ao nível da CM constata-se a omissão da criação da Freguesia do Alportel, entretanto, suprimida na AM, enquanto que ao nível da AM se verifica a omissão do *output* de sinalização luminosa junto da Escola Secundária e nos Vilarinhos, do aproveitamento do Plano Regional Operacional do Algarve (PROA) para o Parque Industrial e do próprio Parque Industrial, dado não obter *outputs* expressos com vista à sua realização, apesar das solicitações efectuadas nos órgãos autárquicos, principalmente pelos membros social-democratas da AM. Como *output* omissos pode ser igualmente evidenciada a localização do mercado municipal, que mais uma vez fica para um momento posterior não tendo, portanto, suscitado *outputs* em conformidade.

CONCLUSÕES PARCIAIS.

Apesar da Autarquia Local e do órgão deliberativo que a suporta distribuírem as respectivas atenções pelas diferentes áreas de intervenção que lhe são atribuídas, comprova-se que algumas, notoriamente, despertam um maior interesse, embora de forma descontínua, entre os mandatos autárquicos.

A agregação das áreas de intervenção em categorias funcionais incorpora numa mesma categoria distintas temáticas que, em termos práticos, obtêm comportamentos político-partidários diferenciados pelo que, na posterior análise, se toma como referência essencial a temática em si mesma.

De uma forma geral, pode-se afirmar que, com a evolução do decurso dos mandatos, se amplia a diversificação das atenções pelas distintas categorias funcionais. O mandato de 1983-1985 caracteriza-se por uma maior concentração de atenções, iniciativas, recursos e *outputs* em poucas áreas de

intervenção, enquanto o mandato de 1994-1997 se caracteriza pela maior dispersão destas atenções, iniciativas, recursos e consequentes *outputs*. A lógica desta evolução pode não residir, unicamente, na componente político-partidária vigente mas, de igual modo, nas características das necessidades do meio envolvente e nos recursos disponíveis e disponibilizados.

Ao nível dos dois primeiros mandatos, as questões infra-estruturais básicas são dotadas de grande relevância, traduzidas na preponderância das políticas sectoriais da Habitação, do Saneamento Básico e do Abastecimento público de água. Mais uma vez se recorda que se está perante um Concelho dotado de poucos recursos próprios, de diminutas fontes de receitas e com elevada dispersão da população, o que amplia o esforço e o consumo de recursos para o fornecimento dos serviços mais básicos à totalidade da população.

Estas temáticas mantêm-se, de igual modo, presentes nos dois últimos mandatos, embora assumindo posicionamentos e *outputs* diferenciados, o que demonstra a permanência de necessidades nestas áreas e o desenvolvimento de políticas públicas produzidas com o intuito de as colmatar. Assim sendo, comprova-se a continuidade do teor das políticas públicas entre os mandatos autárquicos liderados pela mesma força partidária, ao mesmo tempo que, se evidenciam algumas rupturas respeitantes a certas políticas públicas, até aí desenvolvidas, associadas à nova liderança político-partidária da Autarquia Local, exemplificadas no conflito Estádio Municipal *versus* Escola Secundária, no caso do PDM, embora em termos globais, as áreas de intervenção objecto de maior atenção não se alterem radicalmente. As discontinuidades evidenciadas relacionam-se com novas perspectivas de acção pública convergentes com o interesse local, com as solicitações dos munícipes.

Por outro lado, os dois últimos anos mandatos apresentam uma lógica de potencialização de recursos, mediante o aproveitamento de financiamentos através de contratos-programa ou por meio de fundos comunitários, o que vem permitir o acréscimo dos recursos financeiros disponibilizados para a consecução de acções diversificadas e repartidas pelas diferentes áreas de intervenção. Aliás, 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 vertente político-partidária mas também à caracterização e número dos dirigentes autarcas em regime de permanência. Ao consultar os quadros caracterizadores dos eleitos locais, observa-se que os dirigentes autarcas dos dois primeiros mandatos desfrutam de uma formação nitidamente inferior à detida pelos dirigentes dos dois últimos mandatos, ao que se acresce a presença de dois vereadores em regime de permanência, em contraposição a um vereador em regime de permanência nos dois primeiros mandatos, 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 evidencia-se 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.

Contudo, para além dos *outputs* referidos, outros foram efectuados. O mandato de 1983-1985 materializa uma preocupação extremamente acentuada, no sentido de dotar o Concelho de equipamentos desportivos colectivos. Ou seja, atribui uma relevância significativa ao Desporto, extensiva ao segundo mandato, igualmente liderado pelo PSD. Mas a relevância atribuída pelo PSD não se reflecte totalmente nos partidos minoritários nos órgãos autárquicos. Tanto que, aquando da mudança político-partidária para a liderança socialista, a área do Desporto, apesar de não ser descurada, vê os respectivos conteúdos serem alterados, tendo sido preterida em função de outra categoria funcional: a Educação, com o projecto da Escola Secundária, com base no argumento de ser mais benéfico para o Concelho e ir de encontro às necessidades sentidas pela população e, sobretudo neste caso, pela população mais jovem. Contudo, considera-se que esta alteração, mais uma vez, não se relaciona

exclusivamente com os aspectos político-partidários mas, de igual modo, com uma alteração 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 justifica-se por ajustamentos e reorganização das prioridades na conjuntura em causa.

No mandato de 1986-1989 crescem as áreas susceptíveis de captarem mais atenção. O Turismo e a Cultura vêm assumidas as presenças respectivas com o posterior crescimento ao longo dos restantes mandatos embora assumindo, por vezes, configurações diferenciadas. Os dois últimos mandatos, dotados de um espaço próprio e adequado para eventos culturais, conseguem promover uma maior dinamização cultural.

No que respeita aos *outputs* omissos e aos *outputs* suprimidos, evidenciam-se diferenças significativas entre os mandatos autárquicos liderados pelo PSD e os liderados pelo PS, em contraposição à continuidade verificada entre os mandatos liderados pela mesma vertente político-partidária.

O Meio Ambiente, a Juventude e a Educação ao nível secundário constituem as temáticas, aparentemente mais descuradas nos dois primeiros mandatos, atendendo à presença de decisões omissas, nomeadamente no caso da Urbanização com a não elaboração do PDM e do Plano Geral de Urbanização e do Desenvolvimento económico, com a localização definitiva do mercado semanal, tendo aí sido suprimidas as decisões. Em contrapartida, ao nível dos dois últimos mandatos, verifica-se a omissão de um projecto iniciado no mandato de 1986-1989, concretamente o Estádio Municipal, a omissão da resolução de questões relativas ao Trânsito e o “esquecimento” relativo à localização definitiva do mercado semanal. Em paralelo, questões como a definição do loteamento industrial e os trabalhos da Comissão de Saúde, entre outras, foram suprimidas ao longo destes dois mandatos. Refira-se, ainda, um exemplo digno de referência individualizada. O PS, enquanto partido político na oposição, defendeu, por diversas vezes, a criação de mais uma Freguesia no Concelho, a Freguesia do Alportel. Contudo, aquando do exercício do poder

autárquico, parece esquecer esta pretensão, configurando, por efeito, um *output* suprimido no mandato de 1990-1993 e omissos no mandato de 1994-1997.

Alguns dos *outputs* suprimidos nos mandatos 1983-1985 e 1986-1989 assumem uma posição central nos mandatos 1990-1993 e 1994-1997, suscitando *outputs* assumidos. Veja-se os casos do PDM e do Plano Geral de Urbanização, cujos processos são recuperados, revitalizados, desenvolvidos e aprovados.

Sumariamente, à parte a conclusão dos projectos e obras em fase de execução e, logo, com carácter de irreversibilidade, conclui-se pela existência da descontinuidade da linha mestra das políticas públicas assumidas entre os mandatos autárquicos de lideranças partidárias distintas, sucessivamente com maior dispersão pelas áreas de intervenção e, em paralelo, pela observação de *outputs* e de políticas públicas acrescidas no último ano de cada mandato.

No âmbito do mandato 1986-1989, verifica-se a omissão de várias vertentes preponderantes aos projectos do Bairro Social e do Prolongamento da Avenida da Liberdade; no mandato de 1990-1993 é concluída, no último ano, a Escola Secundária; no mandato de 1994-1997 é concluído, igualmente, no último ano, o Gimnodesportivo coberto. Pode-se, de modo idêntico, atribuir a configuração do cronograma destas políticas públicas ao decurso de todo um processo, moroso, que percorre concursos, selecções, publicações, e outros trâmites. De qualquer forma, torna-se evidente que o último ano de cada mandato difere notoriamente do restante período do mesmo.

Quanto às políticas públicas suprimidas e omissas observa-se também descontinuidade entre os mandatos autárquicos de distinta liderança político-partidária, sendo estas, usualmente, defendidas pelos partidos políticos da oposição constituindo, por consequência, uma forma de marcarem a diferença.

Depois de se ter efectuado a análise comparativa entre a importância relativa das diversas áreas de intervenção e consequentes *outputs* assumidos, suprimidos ou omissos, para os órgãos autárquicos e para os partidos representados, procede-se à análise comparativa dos comportamentos político-partidários assumidos para idênticas questões em ambos os órgãos autárquicos, dos comportamentos partidários internos e da solidariedade entre os órgãos autárquicos.

CAPÍTULO 2 - TIPOLOGIA DAS DECISÕES DOS ÓRGÃOS AUTÁRQUICOS, SOLIDARIEDADE ORGÂNICA E POLÍTICO-PARTIDÁRIA.

O presente Capítulo justifica-se face à preponderância de se determinar o sentido das posições tomadas pelas diferentes forças partidárias, presentes nos órgãos autárquicos, respeitantes a idênticas situações emergentes de resolução e às reacções suscitadas, perante a apresentação de questões por parte das distintas forças partidárias. Ou seja, procura-se identificar as concordâncias ou discordâncias existentes entre os eleitos pelos partidos políticos com assento na AM e na CM, relativamente à mesma situação concreta e, na medida do possível, se estas e as respectivas posturas assumidas se mantêm ao longo dos quatro mandatos autárquicos e se as reacções, nomeadamente deliberativas, resultam das situações em concreto, ou sofrem influências da origem partidária de onde procedem as propostas. Se é verdade que a mudança político-partidária nos órgãos autárquicos não pressupõe necessariamente alterações radicais no desenvolvimento de políticas públicas, até porque se herdamos sempre projectos aprovados, obras em execução, situações não susceptíveis de serem descuradas, também é verdade que tal não implica uma continuidade linear.

Assim, importa proceder à confrontação das reacções às mesmas temáticas, na AM e na CM, às propostas apresentadas, em função da vertente partidária. Todavia, nem sempre se verifica a coincidência deliberativa em ambos os órgãos, pelo que, nesta situação, recorre-se às respectivas considerações efectuadas, a fim de possibilitar a análise comparativa¹³⁹.

¹³⁹ 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 nº100/84, de 29 de Março, "A Assembleia Municipal terá, anualmente, 5 sessões ordinárias, em -Fevereiro, Abril, Junho, Setembro e Novembro." (Diário da República, DL nº100/84, I Série, nº75, 1049)

O objectivo central desta vertente de análise reside na identificação da participação política expressa na apresentação de propostas de intervenção, na averiguação da existência, ou não, de solidariedade orgânica e político-partidária, da intenção consciente de fazer oposição e da relevância dos interesses do Município perante os interesses eminentemente políticos das forças partidárias com assento nos órgãos autárquicos. Neste contexto, evidenciam-se as propostas emanadas dos membros da AM, dos vereadores e do PCM, dado entender-se serem reveladoras do maior interesse pelas respectivas temáticas e, ao mesmo tempo, permitirem a verificação da reacção política provocada nas distintas forças partidárias com assento legal.

A restrição a esta abordagem 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* concretos¹⁴⁰, mas atendendo a integrar um todo, a constituir uma vertente de análise complementar, perspectiva-se adequada para contribuir à obtenção dos objectivos científicos inicialmente traçados. Nesta medida, para a consecução da análise, procede-se à agregação das decisões em função das tipologias expressas e por cada mandato autárquico.

A agregação das deliberações e a consideração das posturas políticas, em termos das vertentes partidárias, resultam de uma opção consciente justificada por se pretender analisar o papel dos partidos políticos no decurso dos processos decisórios e nas decisões em si, e não a vertente individual de cada membro da AM ou do executivo autárquico.

2.1. MANDATO DE 1983-1985.

Mais uma vez se recorda que o mandato de 1983-1985 tem a liderança do PSD com maioria relativa, em ambos os órgãos autárquicos. Exerce a presidência do

¹⁴⁰ No Capítulo 1 da II Parte, procede-se 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.

executivo um industrial de 54 anos, residente no Concelho e a integrar, pela primeira vez, a vida autárquica. Como vereador em regime de permanência, encontra-se um bancário de 34 anos, residente no Concelho, e de igual modo a participa na vida autárquica pela primeira vez. Restam três outros vereadores em regime de meio tempo: dois pertencentes ao PS, dotados de experiência política, dado terem pertencido à AM no mandato de 1980-1982, ambos com 32 anos, funcionários públicos, e residentes no Concelho, e por fim, o vereador da APU, com 27 anos, engenheiro electrotécnico, a residir em Faro.

A presidência da Mesa da AM, por seu lado, é protagonizada por um membro da AM eleito pelo PS, traduzindo-se, assim, a fragilidade da maioria relativa conquistada, de 45 anos, médico de profissão e a exercer em S. Brás de Alportel, embora com residência no Concelho de Faro.

Tendo como pano de fundo esta caracterização sucinta, procede-se à análise das deliberações efectuadas em ambos os órgãos autárquicos, com procedência partidária e orgânica diversa, tendo em consideração as tipologias predominantes em cada órgão autárquico, os comportamentos político-partidários com vista à definição das solidariedades orgânicas e/ou partidárias e/ou para com os interesses locais prevalecentes.

Quadro nº19 – Tipologia das decisões tomadas pela AM.

TIPO DE DECISÃO	ORIGEM DAS PROPOSTAS							TOTAL
	PSD	PS	APU	PAM	PCM	AM	CM	
Unânime	3,23%	3,23%	8,06%	-	-	1,61%	41,94%	58,07%
Maioria	3,23%	6,45%	9,68%	-	-	1,61%	14,52%	35,49%
Rejeição por maioria	-	-	-	-	-	-	6,44%	6,44%
TOTAL	6,46%	9,68%	17,74%	-	-	3,22%	62,90%	100%

Fonte: Actas da AM de 1/83 a 7/85, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

Quadro nº20 – Tipologia das decisões tomadas pela CM.

TIPO DE DECISÃO	ORIGEM DAS PROPOSTAS					TOTAL
	Vereador PSD	Vereador PS	Vereador APU	PCM	CM	
Unânime	1,41%	3,52%	0,23%	9,84%	83,37%	98,37%
Maioria	-	-	-	0,70%	0,47%	1,17%
Rejeição por maioria	-	-	-	0,23%	0,23%	0,46%
TOTAL	1,41%	3,52%	0,23%	10,77%	84,07%	100%

Fonte: Actas da CM de 1/83 a 53/85, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

Os cenários deliberativos de ambos os órgãos autárquicos revelam tendências similares respeitantes à presença relativa de cada tipologia de decisão considerada. A leitura dos quadros nº19 e 20 permite identificar a hegemonia das decisões de aprovação por unanimidade, seguida das decisões de aprovação por maioria e, por fim, com valores diminutos, as decisões de rejeição por maioria, tanto na AM, como na CM. Contudo, se as tendências deliberativas são partilhadas pelos órgãos autárquicos, cada um apresenta especificidades próprias no que respeita a cada tipologia.

A AM apresenta níveis de unanimidade (58,07%) bastante inferiores à CM (98,37%), passíveis de serem justificados pelas diferenças inerentes às competências respectivas. A CM, para além de proceder com maior frequência a actos deliberativos, o que poderia parecer contraditório com a prevalência da unanimidade, efectua um número significativo de deliberações respeitantes ao funcionamento, à gestão e administração quotidiana da Autarquia Local, o que promove o distanciamento da vertente político-partidária da apreciação respectiva e contribui para o predomínio da unanimidade. Por seu lado, a AM, órgão deliberativo, fiscalizador e eminentemente político, delibera acerca da acção do próprio executivo autárquico pelo que, se abre uma porta às divergências político-partidárias na apreciação das políticas públicas. A superioridade das aprovações por maioria e rejeições por maioria na AM (35,49% e 6,44%, respectivamente) em relação às verificadas na CM (1,17% e 0,46%, respectivamente) parecem corroborar a ideia expressa.

Por outro lado, os quadros nº19 e 20 testemunham, igualmente, a presença diferenciada das propostas apresentadas em ambos os órgãos autárquicos. Neste contexto, para além do domínio das propostas presentes pela CM, mediante os serviços inerentes, e superioridade das propostas procedentes dos eleitos locais pelos partidos da oposição, em ambos os órgãos autárquicos, não se detectam mais características similares.

No contexto da AM, a procedência mais significativa das propostas reside na CM, mediante os serviços inerentes (62,90%), representando estas uma parte determinante das propostas aprovadas por maioria (41,94%) mas sendo, igualmente, responsável pelas propostas rejeitadas por maioria (6,44%),

respeitando estas últimas, essencialmente, às áreas da Cultura, Desporto e Tempos Livres e de Saneamento e Salubridade Pública. As rejeições de políticas públicas do executivo autárquico emergem no contexto em que, a AM apresenta um total de membros pertencentes aos partidos da oposição superior aos membros que suportam o executivo autárquico.

Os restantes assuntos colocados a apreciação resultam da bancada social-democrata (6,46%), da bancada socialista (9,68%), da bancada comunista (17,74%) e, ainda, da própria AM, fruto da reflexão interna (3,22%).

Enquanto a bancada social-democrata apresenta sugestões particularmente na área da Cultura, Desporto e Tempos Livres; a bancada socialista aponta possibilidades de políticas públicas nas áreas da Educação, Cultura, Desporto e Tempos Livres, da Protecção Civil e Segurança, do Desenvolvimento Económico e Abastecimento Público, da Defesa e Protecção do Meio ambiente e da Conta de Gerência e Relatório de Actividades; a bancada comunista sugere nas áreas da Cultura, Desporto e Tempos Livres, da Saúde, da Habitação e Urbanização, do Saneamento e Salubridade Pública, da Protecção Civil e Segurança, do Desenvolvimento Económico e Abastecimento Público, da Instalação, Equipamento e Funcionamentos dos Serviços e do Plano de Actividades e Orçamento Municipal; e por fim, a AM propõe medidas nas áreas da Cultura, Desporto e Tempos Livres e da Saúde.

Assim, os membros da AM dos partidos da oposição apresentam mais propostas do que os pertencentes ao partido líder do mandato, espelho da perspectiva diferenciada das políticas públicas a serem desenvolvidas pelo executivo autárquico. Mas, face à diversidade político-partidária presente, nem todas as propostas recebem a anuência do colectivo dos membros da AM, verificando-se que, mais de metade das propostas apresentadas pela bancada socialista (6,45% do total) e pela bancada comunista (9,68% do total) contribuem para o total das deliberações favoráveis por maioria.

Ao nível da CM, o quantitativo preponderante de assuntos sujeitos a apreciação procede dos próprios serviços inerentes da Autarquia Local (84,07%), de seguida do PCM (10,77%), dos vereadores do PS (3,52%), do vereador do PSD (1,41%) e, por fim, do vereador da APU (0,23%). O PCM apresenta propostas

ESTADO
2014
EVORA

nas áreas da Habitação e Urbanização, do Saneamento e Salubridade Pública, da Protecção Civil e Segurança, do Desenvolvimento Económico e Abastecimento Público, da Instalação, Equipamento e Funcionamento dos Serviços e do Plano de Actividades e Orçamento Municipal; os vereadores do PS nas áreas da Educação, da Cultura, Desporto e Tempos Livres, da Habitação e Urbanização, do Saneamento e Salubridade Pública, do Desenvolvimento Económico e Abastecimento Público, da Comunicação e Transportes, do Plano de Actividades e Orçamento Municipal e da Conta de Gerência e Relatório de Actividades; os vereadores do PSD nas áreas da Cultura, Desporto e Tempos Livres, da Saúde, da Habitação e Urbanização, do Desenvolvimento Económico e Abastecimento Público e da Comunicação e Transportes; e, por fim, o vereador da APU nas áreas do Desenvolvimento Económico e Abastecimento Público.

Mantém-se a tendência verificada na AM de o colectivo dos partidos da oposição apresentarem mais propostas do que o partido líder do mandato autárquico, fruto, essencialmente, da responsabilidade dos vereadores socialistas que se manifestam mais interventivos na concepção de políticas públicas. Esta convergência pode permitir concluir por uma participação dos eleitos locais pelos partidos políticos da oposição superior aos pertencentes ao partido líder do mandato autárquico. A excepção materializa-se no PCM que, como dirigente e responsável pela gestão e administração da Autarquia Local, sugere um quantitativo de políticas públicas superior ao colectivo da vereação.

Contrariamente ao observado na AM, a totalidade das propostas de políticas públicas colocadas pela vereação são aprovadas por unanimidade, verificando-se que, apenas o PCM e a CM colocam assuntos que promovem a aprovação por maioria (0,70% e 0,47%, respectivamente) e a rejeição por maioria (0,23% e 0,23%, respectivamente), situações enquadradas na superioridade de vereadores eleitos pelos partidos da oposição.

Alguns dos assuntos objecto de deliberação percorrem ambos os órgãos autárquicos, quer carecendo de apreciação e votação, quer mediante simples considerações e reflexões. A análise comparativa do sentido das decisões proferidas por cada órgão autárquico respeitante à mesma temática revela que,

a grande maioria dos assuntos (90,63%) recebem idêntico sentido de votação, ou seja, são aprovados ou rejeitados em ambos os órgãos autárquicos, - e dentro destas, uma parte significativa partilha da mesma tipologia de aprovação por unanimidade (46,88%) -, detendo os restantes (9,37%), por conseguinte, distintos sentidos de votação ou apreciação, ou seja, são aprovados apenas num órgão autárquico, sendo, na totalidade das situações, a AM a deliberar desfavoravelmente por uma política pública aprovada em sede de CM, o que, mais uma vez, contribui para o entendimento daquele órgão como eminentemente político. Acrescente-se, de novo, que os sentidos divergentes da votação ocorrem num contexto em que o partido líder do mandato autárquico apenas detém uma maioria relativa, quer na AM, quer na CM. De qualquer forma, estas divergências revelam dissonâncias dentro dos partidos da oposição pelo que, se torna interessante averiguar o respectivo comportamento dos partidos políticos, em termos internos.

Os eleitos locais pelo PS partilham de posturas inter-orgânicas idênticas em mais de metade dos assuntos comuns a ambos os órgãos autárquicos (59,38%) - como, por exemplo, na proposta dos membros da AM, eleitos pelo PSD, de o Gabinete Técnico de Apoio de Faro elaborar o projecto da Verbena, ou ainda na proposta do vereador socialista de um célere início das obras do Bairro Social, que obtêm unanimidade na aprovação -, mas apresentam, de igual modo, alguma divisão interna (28,12%) - exemplificativamente, com a proposta de Derrama para os Industriais que obtém a abstenção dos vereadores socialistas e de três membros socialistas da AM mas outros três votam favoravelmente -, e mesmo oposição nos sentidos da decisão entre os órgãos autárquicos (12,5%) - patente na Conta de Gerência e Relatório de Actividades de 1984, aprovada por unanimidade na CM mas com os votos contrários dos membros da AM eleitos pelo PS.

Apesar da identidade do sentido de voto inter-orgânico ser prevalecente, evidencia-se uma certa divisão interna, possivelmente, resultado do posicionamento político de oposição e do facto de os vereadores socialistas ao votarem frequentemente em consonância com o partido líder do executivo autárquico, entrarem em conflito com as pretensões político-partidárias dos

membros socialistas do órgão deliberativo, dado serem estes a votarem em desacordo com a votação partidária efectuada em sede de CM.

Os eleitos locais pela APU apresentam uma maior identidade interna (71,88%) na apreciação de assuntos partilhados por ambos os órgãos autárquicos - expressa, nomeadamente, na refutação total da proposta de se poder construir na área *non aedificandi* limítrofe à Pousada de S. Brás -, mas sucedem, de igual modo, algumas divisões internas (21,87%) - designadamente na proposta do Plano de Actividades para 1984, na vertente do projecto para a Cultura e Tempos Livres que recebe a abstenção do vereador e os votos contrários dos respectivos membros eleitos na AM. Por fim, verificam-se mesmo posturas antagónicas entre os órgãos autárquicos (6,25%) - concretamente o projecto de Saneamento e Salubridade Pública, integrado no Plano de Actividades, que apesar da unanimidade obtida na CM, recebe os votos contrários dos membros da AM eleitos pela APU. A diversidade patente revela-se, porém, inferior à observada ao nível do PS, possivelmente atribuída a uma maior coesão interna ou ao menor quantitativo dos eleitos locais.

O PS e o PSD ao emergirem como os partidos em alternativa ao poder autárquico, colocam a CDU numa posição sensível quanto às respectivas tendências de votação, passível de identificação do partido político com o qual mais concorda partilhando de idênticos sentidos de votação. A confrontação dos sentidos de voto nas deliberações não aprovadas por unanimidade, remete para uma aproximação mais acentuada em relação ao PS (61,54%) em detrimento do PSD (26,92%), sem contudo, descurar posturas próprias e isoladas do restante cenário partidário (11,54%).

Mas, se os partidos da oposição revelam algumas dissonâncias, veja-se como se caracteriza o comportamento político do partido líder do mandato autárquico.

A coincidência de posturas assumidas pelo PSD nos dois órgãos autárquicos (90,63%) - expressa, por exemplo, nos votos favoráveis relativos aos Planos de Actividades e Orçamentos Municipais -, prevalece sobre qualquer divisão interna (9,37%) - exemplificada na divergência de sentidos de voto pelos respectivos membros na AM em relação à proposta do PS de se proceder à revisão do Protocolo com a Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de S. Brás

de Alportel (AHBVSBA) -, e aniquila sentidos de voto antagónicos (0%). A liderança do mandato autárquico parece permitir a forte coesão interna e, logo, a redução de conflitos internos, passíveis de surgirem com os descontentamentos promovidos pelo facto de não se deter o exercício do poder autárquico.

2.2. MANDATO DE 1986-1989.

O mandato de 1986-1989 configura o reforço da presença do PSD na Autarquia Local, ao conquistar uma maioria absoluta, traduzida nomeadamente ao nível da CM, em mais 1 vereador, o que permite uma maior independência relativamente às decisões a proferir. O lugar da presidência é ocupado pela mesma pessoa e o de vereador em regime de permanência é ocupado por um professor de profissão, com 35 anos, residente no Concelho de S. Brás de Alportel, eleito pelo PSD e a integrar, pela primeira vez, a vida autárquica. O terceiro vereador, em regime de meio tempo, provém da AM anterior, de 41 anos, bancário de profissão, reside no Concelho. Os outros vereadores a meio tempo representam partidos políticos distintos. O vereador do PS com 65 anos, residente no Concelho de S. Brás de Alportel, delegado de vendas de profissão, apresenta uma vasta experiência da vida política dado ter pertencido anteriormente à AM. Por fim, o vereador da CDU, médico de profissão, com 44 anos, reside em Loulé mas exerce a actividade profissional em S. Brás de Alportel. A AM é presidida pelo anterior vereador em regime de permanência.

Com base nesta caracterização analisa-se, a seguir, as decisões tomadas em cada órgão autárquico, atendendo às tipologias de votações dominantes, aos comportamentos político-partidários, a fim de se averiguar acerca de possíveis solidariedades orgânicas e/ou partidárias e/ou para com os interesses locais.

Quadro nº21 – Decisões tomadas na AM.

TIPO DE DECISÃO	ORIGEM DAS PROPOSTAS							TOTAL
	PSD	PS	APU	PAM	PCM	AM	CM	
Unânime	1,41%	2,82%	-	4,23%	1,41%	-	47,88%	57,75%
Maioria	2,82%	-	-	7,04%	-	-	23,93%	33,79%
Rejeição por maioria	-	4,23%	1,41%	-	-	-	2,82%	8,46%
TOTAL	4,23%	7,05%	1,41%	11,27%	1,41%	-	74,63%	100%

Fonte: Actas da AM de 1/86 a 5/89, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

Quadro nº22 – Decisões tomadas na CM.

TIPO DE DECISÃO	ORIGEM DAS PROPOSTAS					TOTAL
	Vereador PSD	Vereador PS	Vereador CDU	PCM	CM	
Unânime	0,68%	0,68%	0,90%	15,16%	80,54%	97,96%
Maioria	-	-	-	0,68%	1,36%	2,04%
Rejeição por maioria	-	-	-	-	-	-
TOTAL	0,68%	0,68%	0,90%	15,84%	81,90%	100%

Fonte: Fonte: Actas da CM de 1/86 a 52/89, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

Os quadros nº21 e 22, relativos às decisões tomadas na AM e na CM, respectivamente, demonstram a existência de algumas similitudes de comportamentos políticos. Para além da hegemonia das decisões favoráveis por unanimidade extensiva a ambos os órgãos autárquicos, embora de forma mais proeminente na CM (97,96%) do que na AM (57,75%), observa-se que o maior número de assuntos colocados a votação são remetidos pela CM, mediante os serviços inerentes (81,90% e 74,63%, respectivamente).

Enquanto a AM reparte as deliberações proferidas entre aprovações por unanimidade (57,75%), aprovações por maioria (33,79%) e rejeições por maioria (8,46%), a CM divide as decisões tomadas entre as aprovações por unanimidade (97,96%) e as aprovações por maioria (2,04%), não promovendo à rejeição de qualquer política pública colocada a apreciação. A prevalência da consensualidade neste último órgão retrata, igualmente, o mandato anterior. Esta caracterização parece ser resultado das competências respectivas e do facto de parte significativa das deliberações recaírem sobre actos de teor administrativo relacionados com o funcionamento, com a gestão e administração do Município, em articulação com a maior frequência de reuniões, legalmente impostas, e com a maior proximidade implícita aos problemas locais existentes e emergentes de resolução. Por seu lado, a diversidade patente no órgão deliberativo parece resultar, de igual modo, das competências respectivas e da caracterização como órgão eminentemente político onde, por consequência, as diversas forças partidárias representadas fiscalizam e criticam as políticas públicas, ou conteúdos respectivos, promovidas pelo executivo autárquico. Naturalmente, as atitudes de contestação e de reprovação provêm dos partidos políticos de oposição, como se verificará à frente.

Os quadros nº21 e 22 demonstram, ainda, a procedência diversificada das propostas de políticas públicas presentes, respectivamente à AM e à CM, bem como das correspondentes reacções.

Ao nível da AM, a CM mediante os serviços inerentes, emerge como a responsável por grande parte dos assuntos colocados a apreciação e consequente votação (74,63%). Esta presença hegemónica não se revela surpreendente, na medida em que, ao ser efectivamente o órgão executivo, é verdadeiramente responsável pela concretização de políticas públicas que, muitas vezes carecem de aprovação pela AM. Mas, nem todas as questões por si remetidas são objecto de concordância pelo colectivo parlamentar, sendo aprovadas por maioria (23,93%), com votos contrários ou abstenções, essencialmente, provenientes das forças partidárias da oposição, ou mesmo, rejeitadas por maioria (2,82%), sendo para tal necessário os votos contrários dos membros da AM eleitos pelo PSD, uma vez que constituem a maioria parlamentar. Tal sucede com o projecto de Estatutos para a Associação de Municípios do Algarve ou com a pretensão de reduzir em 50% a taxa de utilização de uma loja no Mercado Municipal à Cooperativa Agrícola dos Produtores de Leite, em que os respectivos membros da AM votam contra.

Para além destas propostas, as bancadas social-democrata (4,23%), socialista (7,05%), comunista (1,41%), o PAM (11,27%), e o PCM (1,41%) são, de igual modo, responsáveis pela colocação de assuntos a apreciação e votação.

O PCM sobressai como o único protagonista de políticas públicas que recebe a concordância de todo o colectivo parlamentar (1,41%), em contraposição, à bancada do PSD cujas propostas de políticas públicas são aprovadas por unanimidade (1,41%) e por maioria (2,82%), à bancada do PS que vê algumas serem aprovadas por unanimidade (2,82%) mas uma parte significativa ser rejeitada por maioria (4,23%), à bancada da CDU cujas propostas são rejeitadas por maioria (1,41%) e ao PAM cujas aprovações das sugestões de políticas públicas se repartem entre a unanimidade (4,23%) e a maioria (7,04%). Assim, enquanto o PCM propõe, entre outros aspectos, transferências de verbas necessárias à AHBVSBA para satisfazer a segunda prestação da aquisição do Cine-Teatro; os membros da AM eleitos pelo PSD sugerem, por exemplo, a

averiguação do custo total e de reparação do Palácio de Estoi antes de se proceder à respectiva aquisição, sendo aprovada por unanimidade, a deslocação provisória do mercado semanal, sendo aprovada por maioria; os membros da AM eleitos pelo PS propõem, entre outros aspectos, a atribuição de votos de louvor à secção de ciclismo do Município, face aos sucessos conseguidos, sendo aprovado por unanimidade, a constituição da Freguesia do Alportel, sendo rejeitada com 8 votos contra (PSD), 4 a favor (2 do PS e 2 da CDU) e 1 abstenção (PSD); a bancada comunista, por seu lado, sugere, exemplificativamente, uma moção de protesto à insuficiência das verbas destinadas às Autarquias Locais no OE, rejeitada com 8 votos contra (PSD), 6 a favor (4 do PS e 2 da CDU) e 2 abstenções (PSD), e, por fim, o PAM propõe, dentro um leque amplo, o requerimento ao Ministério da Saúde da reabertura imediata do Serviço de Atendimento Permanente do Centro de Saúde concelhio, sendo aprovado por unanimidade, que a CM assuma a responsabilização do projecto do Complexo Desportivo da Verbena considerando-o uma obra prioritária, obtendo 8 votos a favor (PSD) e 5 contra (2 da CDU e 3 do PS). Evidenciam-se, ainda, alguns aspectos pertinentes.

Por um lado, prevalece, amplamente, a deliberação por maioria extensiva às diversas forças partidárias e mesmo ao PAM. Por outro lado, o PAM assume um protagonismo inexistente no mandato anterior e que parece ser um pouco alheio às respectivas funções de gestão dos trabalhos parlamentares. A este aspecto não será, concerteza, alheio o facto de ter exercido anteriormente o lugar de vereador em regime de permanência o que lhe poderá ter incutido uma atitude de maior intervenção do que parece ser o usual para um PAM.

No que respeita à CM, observa-se que os seus serviços inerentes continuam a ser os principais responsáveis pelo maior quantitativo de assuntos colocados a apreciação (81,90%), repartindo-se as deliberações em aprovações por unanimidade (80,54%) e por maioria (1,36%), sem a presença de qualquer rejeição, contrariamente ao sucedido na AM. O PCM apresenta-se como o segundo proponente de políticas públicas (15,84%), que são, ou aprovadas por unanimidade (15,16%) - como a efectivação de uma revisão orçamental com vista a se poder construir um depósito de água para se ampliar a distribuição -

ou aprovadas por maioria (0,68%) - como os Planos de Actividades e Orçamentos Municipais relativos a 1987, a 1988 e a 1989. Este protagonismo é plenamente justificado pelo facto do líder do executivo autárquico ser o responsável último pela resolução das questões prementes, por todas estas passarem por ele pelo que, necessariamente, é o eleito local em melhores condições de levantar hipóteses de resolução, de políticas públicas.

Os vereadores quase que repartem, equitativamente, os assuntos colocados a apreciação, recebendo apenas votos favoráveis em relação às respectivas pretensões (vereador PSD - 0,68%, vereador PS - 0,68% e vereador CDU - 0,90%), tal como ocorre no mandato anterior. Globalmente, os vereadores da oposição intervêm mais do que o vereador social-democrata, o que, apesar das diferenças serem tangenciais, pode revelar a verificabilidade de discordâncias quanto às políticas públicas preconizadas pela maioria absoluta.

A AM e a CM são órgãos dotados de competências específicas e bem delimitadas, partilhando, todavia, as atribuições legalmente impostas às Autarquias Locais pelo que, múltiplos assuntos percorrem os dois órgãos e recebem as apreciações respectivas. Procedendo à comparação entre as posturas assumidas para idênticas temáticas ao nível de cada órgão, observa-se que, a quase totalidade recebe sentidos de deliberação comuns (95,92%), ou seja, são aprovados ou rejeitados em ambos os órgãos autárquicos - dentro destes a grande maioria partilha da tipologia de aprovação por unanimidade (55,10%) -, sendo atribuído sentidos de votação antagónicos aos restantes, expressos na aprovação na CM e na rejeição na AM, o que parece ser passível de justificação face ao carácter eminentemente político deste órgão que suscita, frequentemente, reflexões e confrontações partidárias. Contudo, perante a maioria absoluta da PSD na AM, esta dissonância só se torna viável se se verificar discordâncias internas entre os membros da AM por este partido. No sentido de se averiguar esta situação, e mesmo o comportamento político das restantes forças partidárias, procede-se, então, à respectiva análise.

O PSD caracteriza-se por assumir idênticas posturas e votações em ambos os órgãos autárquicos na maioria das temáticas transversais (91,84%) - como nos Planos de Actividades e Orçamentos Municipais para cada ano financeiro -,

mas, de igual modo, pela existência de alguma dissonância interna (6,12%) - concretizada, entre outros aspectos, na diversidade de posturas dos respectivos membros relativas ao projecto de ampliação da Avenida da Liberdade -, e mesmo antagonismo (2,04%) - nomeadamente no caso da proposta de redução de 50% na taxa de utilização de uma loja do Mercado Municipal à Cooperativa Agrícola dos Produtores de Leite em que os membros da AM votam desfavoravelmente, apesar da unanimidade favorável na CM. Estes últimos aspectos revelam posicionamentos diferenciados dentro da mesma vertente partidária que, aliás, lidera os destinos da Autarquia Local. Diferenças deliberativas internas ao nível do partido do poder parecem não constituir a situação mais usual e o peso da presença respectiva não permite colocar em questão a solidariedade partidária inter-orgânica.

Comparativamente, o PS apresenta uma coesão interna inferior, uma vez que, os assuntos coincidentes entre os órgãos autárquicos são objecto de uma menor identidade de sentido de voto (69,39%) - concretizada, por exemplo, no projecto de Ampliação da Avenida da Liberdade -, verificando-se, igualmente, divisões internas em alguns casos (24,49%) - designadamente no caso da Conta de Gerência e Relatório de Actividades de 1986 em que os respectivos membros da AM divergem na apreciação -, e mesmo oposição (6,12%) - patente, exemplificativamente, na suspensão do Regulamento e da Tabela de Taxas rejeitada unanimemente na CM mas obtendo os votos favoráveis dos respectivos membros da AM. A partilha de opiniões revela-se, pois, menos frequente embora seja, sem dúvida, maioritária pelo que se conclui pela prevalência da solidariedade partidária, apesar de não ser tão expressiva como a do PSD. Estas dissonâncias entendem-se, possivelmente, no contexto de um partido político que se encontra na oposição, pretendendo obter o exercício do poder autárquico, mas sem grande coerência política interna, ou definição de estratégias unívocas ou mesmo partilha das posições a expressar nos devidos órgãos autárquicos, dada a situação mais usual traduzir-se em votos contra ou abstenção proferidos pelos membros da AM, quando na CM os vereadores votaram favoravelmente a mesma política pública. A proximidade política do executivo autárquico suscitada, talvez, pelo teor das competências respectivas e

maior contacto com as necessidades de políticas públicas, não encontra eco na AM, nem promove a identidade linear das posturas dos eleitos locais pelo PS.

Por último, a CDU emerge com um nível de coesão interna traduzido pela coincidência e linearidade intermédia das posturas assumidas, ou seja, apresenta, comparativamente ao PS, um número superior de sentidos de votos idênticos relativos às mesmas temáticas (75,51%) - nomeadamente no caso da ampliação da Avenida da Liberdade -, embora também tenha divisões de posturas (14,29%) - concretizadas, entre outros aspectos, na divergência dos membros da AM quanto à possibilidade de alteração do custo de um terreno a adquirir -, e mesmo situações de sentidos de votos completamente opostos (10,20%) - como no caso da proposta de situações de excepção de construções unifamiliares em zonas designadas de Reserva Agrícola Nacional que recebe a unanimidade favorável na CM e os votos contrários dos membros comunistas na AM. Os antagonismos patentes superam os verificados quer no PSD, quer no PS. Todas as situações de divergências resultam de votações contrárias ou de abstenção, por parte dos respectivos membros, perante a votação unânime na CM, o que pressupõe a concordância do vereador comunista. Revela-se pois, uma certa similitude com o cenário caracterizador do PS. Enquanto partidos da oposição e, no contexto da AM, expressam críticas e discordâncias relativas às políticas públicas desenvolvidas pelo executivo autárquico. De qualquer forma, e tal como no PS, também não se coloca em questão a solidariedade partidária interna, face à prevalência da identidade de posturas, apesar de, comparativamente à verificada no PSD, ser, efectivamente, mais diminuta.

Quanto à tendência de votação conjugada com os restantes partidos políticos, comprova-se uma maior proximidade em relação ao PS (44,44%) do que relativamente ao PSD (33,33%), embora as diferenças não sejam tão significativas como as observadas no mandato anterior. Continuam-se a verificar posturas de votação isoladas (22,23%), bastante similares ao mandato anterior.

2.3. MANDATO DE 1990-1993.

O mandato de 1990-1993 promove a alteração partidária na liderança da Autarquia Local, com a obtenção da maioria absoluta conquistada pelo PS, após

dois mandatos de gestão social-democrata. Este novo executivo promove como imediata alteração a decisão de mais 1 vereador em regime de permanência.

A presidência do executivo é exercida por um licenciado em Direito, funcionário da Repartição de Finanças, de 39 anos, residente no Concelho, dotado de vasta experiência da vida política, dado ter integrado o executivo autárquico, como vereador a meio tempo, no mandato de 1983-1985 e a AM no mandato de 1986-1989. O vereador em regime de permanência, com 44 anos, reside no Concelho de S. Brás de Alportel. Bancário de profissão apresenta, igualmente, experiência política de mandatos transactos. O terceiro lugar de vereador em regime de permanência é ocupado por uma professora, de 23 anos, residente no Concelho de S. Brás de Alportel que integra, pela primeira vez, a vida autárquica. Repare-se que, pela primeira vez, o executivo autárquico inclui uma mulher no seu corpo. Os restantes lugares de vereadores em regime de meio tempo são ocupados pelo anterior PCM e respectivo vereador eleitos, portanto, pelas listas do PSD. Desta composição resulta a ausência, pela primeira vez, da representatividade da CDU, marcando-se a saída desta força política da CM.

A AM é presidida por advogado de profissão, com 31 anos, residente em S. Brás de Alportel e, pela primeira vez, a integrar a vida autárquica.

Assumindo como cenário a sucinta caracterização efectuada dos principais dirigentes políticos no mandato de 1990-1993, procede-se, de seguida, à análise das deliberações, resultantes de origem partidária e orgânica diversificada, proferidas nos órgãos autárquicos, tendo em atenção as formas de votação mais dominantes e os comportamentos político-partidários, a fim de se aclarar a possibilidade de existirem solidariedades orgânicas e/ou partidárias e/ou para com os interesses locais.

Quadro nº23 – Tipologia da decisões tomadas na AM.

TIPO DE DECISÃO	ORIGEM DAS PROPOSTAS							TOTAL
	PSD	PS	APU	PAM	PCM	AM	CM	
Unânime	-	3,89%	1,3%	-	3,89%	-	63,64%	72,72%
Maioria	2,60%	-	-	-	-	-	23,38%	25,98%
Rejeição por maioria	1,30%	-	-	-	-	-	-	1,3%
TOTAL	3,90%	3,89%	1,3%	-	3,89%	-	87,02%	100%

Fonte: Actas da AM de 1/90 a 5/93, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

Quadro nº24 – Tipologia das decisões tomadas na CM.

TIPO DE DECISÃO	ORIGEM DAS PROPOSTAS				TOTAL
	Vereador PSD	Vereador PS	PCM	CM	
Unânime	-	2,43%	10,25%	83,93%	96,62%
Maioria	-	0,11%	1,59%	1,69%	3,38%
Rejeição por maioria	-	-	-	-	-
Total	-	2,54%	11,84%	85,62%	100%

Fonte: Actas da CM de 1/90 a 54/93, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

A leitura dos quadros nº23 e 24 permite identificar, globalmente, um cenário relativamente similar aos caracterizadores dos mandatos anteriores mas, por ser um mandato autárquico com nova liderança nos órgãos respectivos, pode evidenciar algumas particularidades, suscitando uma análise comparativa pertinente e preponderante para a compreensão dos comportamentos político-partidários, em termos colectivos e individualizados nas vertentes partidárias.

As decisões favoráveis, proferidas por unanimidade, assumem uma postura hegemónica, quer na AM (72,72%), quer na CM (96,62%), seguidas das decisões de aprovação por maioria (25,98% e 3,38%, respectivamente) e, por fim, das rejeições por maioria (1,3% e 0%, respectivamente), o que remete para a partilha das tendências deliberativas sem, contudo, se neutralizarem as particularidades de cada órgão autárquico.

A AM detém níveis de unanimidade nitidamente superiores aos ocorridos nos mandatos anteriores, continuando, porém, a não superar os verificados ao nível da CM. A caracterização daquela como órgão fiscalizador da CM, onde há espaço para a reflexão e o debate político-partidário, em articulação com o facto do órgão executivo decidir com maior periodicidade acerca de questões incontornáveis à gestão e administração do Município, parecem contribuir para o predomínio das decisões favoráveis em termos consensuais e, logo, justificar a continuidade desta diferença. Incumbe-se legalmente a cada órgão autárquico determinadas competências preponderantes para a distinção enunciada.

O recurso aos quadros nº23 e 24 permite, igualmente, comprovar a diversificação das procedências dos assuntos colocados em apreciação em cada um dos órgãos autárquicos. A CM, mediante os respectivos serviços inerentes, apresenta-se como a principal emissora de assuntos colocados a

apreciação, tanto na AM (87,02%), como na CM (85,62%), sendo aprovados por unanimidade (63,64% e 83,93%, respectivamente) ou aprovados por maioria (23,38% e 1,69%, respectivamente). Repare-se na ausência das rejeições por maioria, contrariamente ao sucedido nos outros mandatos, o que parece revelar uma maior similitude na definição das políticas públicas defendidas pelas distintas forças partidárias representadas.

No que respeita à AM, observa-se a apresentação de sugestões de políticas públicas repartidas entre a bancada social-democrata (3,90%), socialista (3,89%), comunista (1,3%) e o próprio PCM (3,89%).

A confirmar as tendências patentes nos mandatos anteriores, para além do PCM, é, efectivamente, o colectivo das forças partidárias da oposição aquele que apresenta o maior número de propostas embora, neste caso, as diferenças sejam pequenas. No que respeita à tipologia de decisão, a bancada social-democrata é a única que vê algumas das suas sugestões serem rejeitadas por maioria (1,30%) - como a proposta de redução de 50% no pagamento das taxas de limpeza de fossas para os contribuintes a pagarem taxa de saneamento -, aliás, únicas reprovações presentes neste órgão deliberativo, ao que se acresce as restantes terem sido aprovadas por maioria (2,60%) - designadamente a sugestão de constituição de um comissão na AM para fiscalizar medidas promotoras ao decréscimo do ruído nocturno -, enquanto as outras bancadas e o próprio PCM vêem confirmadas, consensualmente, todas as pretensões de políticas públicas. Estas reacções parcialmente negativas podem ser explicadas pelo desacordo desta força partidária quanto às políticas públicas desenvolvidas, ou ausência das mesmas, apresentando, por efeito, alternativas que, por sua vez, não encontram receptividade nas outras vertentes partidárias.

Ao nível da CM, o quadro nº24 revela o predomínio das decisões favoráveis por unanimidade (96,62%) sobre as decisões favoráveis por maioria (3,38%) e a inexistência de qualquer decisão desfavorável. Tal como ocorre ao nível da AM, o maior emissor de assuntos objecto de apreciação e votação é a própria CM, mediante os serviços inerentes (85,62%), sendo seguida pelo PCM (11,84%) e vereadores do PS (2,54%). Pela primeira vez, no período em análise, o partido da oposição, neste caso reduzido ao PSD, não suscita por iniciativa própria a

votação de qualquer assunto o que, de alguma forma, se revela surpreendente, dado os vereadores do PSD terem sido os dirigentes autárquicos líderes nos mandatos anteriores e quebra, por conseguinte, a tendência até aqui patente da vereação dos partidos da oposição apresentarem um quantitativo de sugestões superiores à do partido líder do mandato.

As votações suscitadas pela CM, mediante os serviços inerentes, repartem-se entre as aprovações por unanimidade (83,93%) e por maioria (1,69%) tal como sucede com as provocadas pelo PCM (10,25% e 1,59%, respectivamente) – como os correspondentes casos da alteração do Regulamento de utilização das piscinas municipais e da proposta de venda dos fogos do Bairro Social aos respectivos inquilinos na altura -, e pelos vereadores socialistas (2,43% e 0,11%, respectivamente) – designadamente, e em termos correspondentes, as propostas de realização de trabalhos de extensão das redes de água e esgotos e a solicitação de autorização para a existência de um vigilante responsável pelo funcionamento das piscinas a tempo inteiro e durante todo o ano.

Cada órgão dotado das respectivas competências decide acerca de distintas temáticas enquadradas, igualmente, nas atribuições das Autarquias Locais, pelo que, assumem posturas e expressam deliberações acerca dos mesmos assuntos, mesmo porque certas questões carecem da aprovação da AM e esta, como órgão fiscalizador da CM, apresenta-se a atenta às políticas públicas preconizadas. A comparação do sentido das decisões tomadas em cada órgão autárquico relativo às mesmas temáticas, permite identificar a inexistência de dissonâncias ou de oposições. Todos os assuntos partilhados receberam o mesmo sentido de votação, ou seja, foram aprovados em ambos os órgãos autárquicos, e uma parte significativa por unanimidade (60,34%). A consensualidade expressa uma forte solidariedade orgânica permitida, plausivelmente, pela maioria absoluta do PS em ambos os órgãos autárquicos, garantia da votação conforme às políticas públicas preconizadas atendendo às figuras da disciplina e da solidariedade partidárias. Contudo, como órgão eminentemente político, como referido *a priori*, os partidos políticos da oposição apresentam perspectivas avaliativas das acções do executivo autárquico divergentes da maioria partidária.

Os eleitos locais do PSD demonstram uma forte solidariedade interna, face ao domínio da identidade das posturas assumidas (79,30%) sobre as divergências (13,80%) e os antagonismos (6,90%), em termos inter-orgânicos, perante a análise de assuntos comuns. As posturas diferenciadas não parecem colocar em questão a solidariedade partidária, até porque, comparativamente, são diminutas. Justificam-se, essencialmente, pela discordância, ora dos membros da AM eleitos pelo PSD quanto a políticas públicas, entretanto, aprovadas por unanimidade na CM e, logo, com a concordância dos respectivos vereadores, ora pela divergência dos vereadores social-democratas relativa a determinadas acções ou pretensões do partido líder do mandato que, em sede de AM, são aprovadas por unanimidade e, por conseguinte, com a anuência dos respectivos membros do órgão deliberativo.

A solidariedade partidária interna do PS apresenta-se, neste mandato, bastante evidente, dado verificar-se uma coincidência quase total dos sentidos de voto relativos às mesmas questões (96,55%) – como, entre outras situações, nas aprovações das Taxas de Contribuição Autárquica ou nos Planos de Actividades para cada ano financeiro - e apenas uma pequena dissonância de posturas (3,45%) – exemplificada na divisão de posicionamentos dos respectivos membros quanto à alienação dos fogos do Bairro Social -, entre os órgãos autárquicos. A liderança absoluta do mandato autárquico parece potencializar a forte coesão interna e reduzir, significativamente, a probabilidade de conflitos, de perspectivas ou mesmo a defesa de políticas públicas distintas. Este facto parece ainda, mais evidente ao se comparar, por exemplo, a identidade dos sentidos de voto do PSD nos mandatos anteriores, em que lidera o Município, com os existentes neste mandato, em que se encontra na oposição, e se observar o decréscimo significativo neste mandato.

A análise da solidariedade interna da CDU anuncia-se, neste mandato, extremamente dificultada ou mesmo inviabilizada perante a existência de um único deputado no órgão deliberativo e a ausência de qualquer vereador no órgão executivo. Assim sendo, substitui-se a análise comparativa das posturas inter-orgânicas, pela análise da tendência de voto, ou seja, procura-se identificar qual é a vertente política com a qual mais se identifica e partilha, por

consequente, com maior frequência o mesmo sentido de voto. Com exceção das deliberações por unanimidade, onde só existe um sentido de voto, a CDU articula com maior frequência o seu voto com o PS (65%) – como no caso da apreciação das Contas de Gerência e Relatórios de Actividades - do que com o PSD (10%) – ocorrida, por exemplo, na alienação dos fogos do Bairro Social ao votar desfavoravelmente, tal como o PSD. A relativa proximidade ideológica entre as duas forças partidárias pode justificar esta tendência. Contudo, por vezes, assume isoladamente uma postura decisória (25%) – exemplificada na abstenção relativa à possibilidade de aquisição de equipamento em sistema *leasing*-, significativa da respectiva defesa ou contestação de certas medidas sem qualquer tipo de influência dos restantes membros da AM.

2.4. MANDATO DE 1994-1997.

O mandato de 1994-1997 testemunha o reforço da presença do PS em ambos os órgãos autárquicos. À maioria absoluta conseguida no mandato de 1990-1993 sucede uma nova maioria absoluta mas com níveis percentuais mais elevados, o que viabiliza a conquista de mais um lugar ao nível da vereação e permite a manutenção do mesmo número de membros eleitos na AM. A nova configuração político-partidária favorece uma maior independência em relação às posturas assumidas pelos eleitos locais de outras forças partidárias. O lugar da presidência e dos 2 vereadores em regime de permanência são ocupados, exactamente, pelas mesmas pessoas e o quarto lugar de vereador em regime de meio tempo é ocupado por um comerciante de profissão, com 49 anos, residente no Concelho de S. Brás de Alportel e com vasta experiência da vida autárquica, atendendo a ter sido sempre membro da AM pelo PS nos anteriores mandatos. O último vereador em regime de meio tempo é eleito pelo PSD, segunda força política mais votada. Professor, residente no Concelho de SBA, com 43 anos dispõe de uma vasta experiência da vida autárquica, atendendo a ter sido vereador em regime de permanência no mandato de 1986-1989 e vereador em regime de meio tempo no mandato de 1990-1993. Para terminar, a presidência da AM continua a ser exercida pelo PAM do mandato anterior. Destaca-se, ainda, a integração pela primeira vez no órgão deliberativo de um

deputado eleito pelo PSN, dissidente do PS, vereador em regime de meio tempo da CM de S. Brás de Alportel, exactamente pelo PS, no mandato de 1983-1985. Com base neste cenário procede-se, de seguida, à análise das deliberações proferidas pela AM e pela CM, considerando as formas de votação mais frequentes e os comportamentos político-partidários prevalentes indutivos na delimitação das solidariedades orgânicas e/ou partidárias e/ou para com os interesses locais, nomeadamente com a confrontação das posturas partidárias assumidas, em cada órgão autárquico, para as idênticas temáticas.

Quadro nº25 – Tipologia das decisões tomada na AM.

TIPO DE DECISÃO	ORIGEM DAS PROPOSTAS								Total
	PSD	PS	CDU	PSN	PAM	PCM	AM	CM	
Unânime	3,63%	3,63%	1,82%	1,82%	3,64%	-	-	30,91%	45,45%
Maioria	1,82%	1,82%	-	-	1,82%	-	-	47,27%	52,73%
Rejeição por maioria	1,82%	-	-	-	-	-	-	-	1,82%
TOTAL	7,27%	5,45%	1,82%	1,82%	5,46%	-	-	78,18%	100%

Fonte: Actas da AM de 1/94 a 6/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

Quadro nº26 – Tipologia das decisões tomadas na CM.

TIPO DE DECISÃO	ORIGEM DAS PROPOSTAS				TOTAL
	Vereador PSD	Vereador PS	PCM	CM	
Unânime	0,35%	1,75%	13,61%	82,72%	98,43%
Maioria	-	-	0,52%	1,05%	1,57%
Rejeição por maioria	-	-	-	-	-
Total	0,35%	1,75%	14,13%	83,77%	100%

Fonte: Actas da CM de 1/94 a 53/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

O cenário caracterizador das decisões deste mandato autárquico anuncia particularidades até então inexistentes, quebrando pontualmente, a continuidade de algumas tendências partilhadas pelos mandatos anteriores.

Os quadros nº25 e 26 demonstram o predomínio de distintas tipologias de decisão nos órgãos autárquicos. Enquanto ao nível da AM prevalecem as decisões favoráveis por maioria (52,73%), seguidas das favoráveis por unanimidade (45,45%) e das rejeições por maioria (1,82%), ao nível da CM as decisões favoráveis por unanimidade (98,43%) continuam a imperar sobre as favoráveis por maioria (1,57%), não se verificando qualquer decisão no sentido da rejeição.

A especificidade deliberativa da AM emerge um pouco surpreendente, face às tendências constatadas até ao momento. A superioridade das decisões favoráveis por maioria parece justificar-se, para além da consideração de certas condições do meio envolvente, por uma nova estratégia partidária traçada pelos partidos políticos da oposição a que não é alheio, concerteza, a entrada de uma nova força partidária no panorama político, concretamente o PSN. A diversidade partidária parece, assim, favorecer o decréscimo da consensualidade interna da AM e, conseqüentemente, o aumento da contestação às políticas públicas colocadas a apreciação e votação em sede deste órgão deliberativo.

Por seu lado, a CM apresenta um forte predomínio das decisões favoráveis por unanimidade (98,43%) que, comparativamente aos mandatos anteriores, expressa o índice de consensualidade mais elevado. Esta contraposição é passível de ser entendida num contexto em que existe apenas um vereador proveniente dos partidos da oposição, concretamente, do PSD, que isolado parece, com uma certa facilidade, concordar amplamente com as políticas públicas preconizadas pela maioria líder do executivo autárquico. Para além deste aspecto, o teor das competências de cada órgão autárquico parece, igualmente, condicionar as diferenças patentes. Enquanto a AM reúne, obrigatoriamente, cinco vezes por ano, a CM fá-lo semanalmente, motivando, assim, uma maior proximidade entre os eleitos locais e destes para com os problemas prementes de intervenção e para com as alternativas de resolução.

A leitura dos quadros nº25 e 26 permitem, ainda, concluir pela diversidade de origens partidárias dos assuntos colocados a votação em ambos os órgãos autárquicos, mantendo-se, contudo, a tendência da CM, mediante os serviços inerentes, protagonizar o maior número de temáticas objecto de decisão presentes, quer na AM (78,18%), quer na CM (83,77%).

No contexto da AM, a maior parte destas temáticas são aprovadas por maioria (47,27%) sendo as restantes aprovadas por unanimidade (30,91%), emergindo, assim, a CM, mediante os serviços inerentes, como a principal responsável pelo predomínio de deliberações enunciado acima. Mas, os assuntos procedem, ainda, da bancada do PSD (7,27%), do PS (5,45%), da CDU (1,82%), do PSN (1,82%) e do próprio PAM (5,46%) sendo objecto de distintos tipos de decisão.

Enquanto as sugestões dos membros da AM eleitos pela CDU e pelo PSN são aprovadas por unanimidade (1,82% e 1,82%, respectivamente) – como os casos da proposta de suspensão da execução da variante da EN270, pela Junta Autónoma das Estradas, nos pontos mais contestados pelos proprietários envolvidos com a realização paralela da avaliação e estudo da possibilidade de propostas alternativas e da proposta de criação da Freguesia do Alportel, aliás, já efectuada em outro mandato pelo PS, em termos correspondentes -; as dos membros eleitos pelo PSD repartem-se entre as aprovações por unanimidade (3,63%) – refira-se a sugestão de se resolverem os problemas da Estação de Tratamento de Águas Residuais dos Machados com os meios técnicos da CM até à possibilidade de outra intervenção mais adequada -, por maioria (1,82%) – patente na Moção favorável à Regionalização - e as rejeições por maioria (1,82%) – expressa na proposta de transferência das subestações de Estoi e Tunes para norte e na inviabilidade desta, a localização das Linhas de Alta Tensão ao longo da Via do Infante -; as dos membros socialistas distribuem-se entre as aprovações por unanimidade (3,63%) – nomeadamente no convite à Direcção do Centro de Saúde concelhio a fazer o diagnóstico da situação de saúde no Concelho e identificar as carências - e por maioria (1,82%) – como, por exemplo, a proposta de técnicos competentes efectuarem o estudo de um traçado alternativo minimizador dos prejuízos causados pela implantação da Linha de Alta Tensão no Concelho -;e, por fim, as do PAM dividem-se entre as aprovações por unanimidade (3,64%) – designadamente a proposta de criação de uma comissão de habitação que procedesse ao levantamento das famílias carenciadas e ao diagnóstico da situação de habitação social no Município - e por maioria (1,82%) – como a apresentação de uma Moção a favor da criação da Região Administrativa do Algarve. Deste colectivo, afere-se a continuidade da tendência patente nos mandatos anteriores, expressa na superioridade de propostas das forças partidárias da oposição em relação à força partidária suporte da CM, passível de ser argumentada pela diversidade de perspectivas de políticas públicas a serem materializadas pelo executivo autárquico.

Aspecto a salientar, face divergir da caracterização dos dois mandatos anteriores, concretiza-se na ausência de propostas procedentes do PCM, em

contraposição com o desenvolvimento de um quantitativo significativo em sede da CM (14,13%).

Ao nível da CM, como referido acima, imperam as decisões favoráveis por unanimidade (98,43%) sobre as proferidas por maioria (1,57%), não se verificando a rejeição de qualquer pretensão de política pública, justificada pela maioria absoluta do partido líder do mandato autárquico. Contudo, mesmo os assuntos suscitados pela vereação do PSD (0,35%), partido da oposição, recebem a anuência do colectivo dos eleitos locais o que demonstra a aceitação de iniciativas de políticas públicas procedentes de outras vertentes partidárias e a consequente abertura a novas possibilidades de intervenção, apesar de proporcionalmente, deterem um peso relativo muito baixo.

A vereação socialista apresenta, de igual forma, considerações sujeitas a votação que são aprovadas por unanimidade (1,75%) na sua totalidade – como, por exemplo, a actualização das rendas praticadas no Bairro Social em regime de arrendamento -, ao contrário do que acontece com os respectivos membros da AM em que algumas são aprovadas por unanimidade (3,63%) e outras ainda, são aprovadas por maioria (1,82%). Neste mandato, e pela primeira vez no período estudado, a vereação do partido líder apresenta-se mais participativa do que a vereação do partido da oposição. O facto de existir apenas 1 vereador proveniente dos partidos da oposição, concretamente do PSD, pode constituir uma inibição à diferença e ao protagonismo da mesma e promover, em paralelo, uma maior aproximação das respectivas perspectivas de políticas públicas. Por outro lado, o desenvolvimento da vereação em regime de meio tempo pode, igualmente, condicionar o conhecimento completo das situações, necessário ao levantamento de hipóteses de intervenção, de acção pública.

O PCM mantém a posição de eleito local mais participativo (14,13%) e consegue convencer quase sempre os restantes vereadores acerca da exequibilidade e adequação das suas propostas (13,61%) – como no caso das alterações ao Regulamento do Serviço de Saneamento do Município -, sendo as restantes aprovadas por maioria (0,52%) – como os Planos de Actividades e Orçamentos Municipais para 1995, 1996 e 1998 -, face essencialmente à abstenção, e por vezes votos contrários, do vereador social-democrata,

relativos, quase em exclusivo, aos documentos de gestão do Município, como por exemplo, Plano de Actividades e Orçamento Municipal, cuja elaboração é da responsabilidade do partido líder no executivo autárquico, e Conta de Gerência e Relatório de Actividades, que retrata o balanço das actividades desenvolvidas pelo executivo autárquico com os devidos custos por cada ano financeiro.

A CM, mediante os serviços inerentes, continua a deter o domínio dos assuntos colocados a apreciação (83,77%) e a conseguir que estes recebam a votação unânime da totalidade do executivo autárquico (82,72%), sendo apenas uma pequena parte votada por maioria (1,05%), com a abstenção ou votos contrários do vereador do PSD.

Para além das votações individualizadas em termos orgânicos, verifica-se que alguns dos assuntos colocados a apreciação, em função da sua natureza, dimensão e especificidade, percorrem ambos os órgãos autárquicos por precisarem legalmente de votação e aprovação, ou mediante simples considerações e reflexões relativas. A análise comparativa do sentido das decisões tomadas por cada órgão autárquico em relação aos mesmos assuntos certifica a existência de total identidade (100%) e, por conseguinte, o não apuramento de votações divergentes. A similitude comprovada explica-se, não pela coincidência de perspectivas entre as distintas forças partidárias, uma vez que apenas cerca de metade das temáticas comuns (50,85%) recebem uma unanimidade transversal – como aspectos relativos à beneficiação do Bairro social -, mas pela maioria absoluta do PS em ambos os órgãos autárquicos que lhe garante, face à disciplina e solidariedade interna, a votação requerida e, logo, transversalidade orgânica das posturas assumidas.

Esta ilação é corroborada com a identidade plena das votações inter-orgânicas (100%) proferidas pelos eleitos locais pelo PS sem se verificar qualquer oposição de posturas ou mesmo divisão menos acentuada quanto às políticas públicas. A ideia da forte coesão interna do partido detentor do poder autárquico emerge consolidada. Ou seja, a tendência patente não é relativa ao partido em concreto, mas ao posicionamento político que ocupa, suportada até no facto de que, aquando do exercício da oposição política, os respectivos níveis de coesão interna, embora não contestados, apresentam-se bastante mais limitados.

O comportamento político do PSD parece promover, igualmente, ao consubstanciar desta ideia. Os respectivos eleitos locais partilham de posturas idênticas, em termos transversais aos órgãos autárquicos (64,41%) – exemplificadas no Plano de Actividades e Orçamento Municipal para 1995 - mas com uma frequência nitidamente inferior se comparada com a ocorrida aquando da liderança dos mandatos autárquicos anteriores. Sem se questionar a existência de uma linha de intervenção, de perspectivas próprias e específicas para o Município, apresentam, porém, em alguns casos posicionamentos distintos (23,73%) – patentes na autorização à Autarquia para adquirir um autocarro em sistema *leasing* e, pontualmente, posicionamentos mesmo opostos de um órgão autárquico para outro (11,86%) – expresso, por exemplo, na Taxa de Contribuição Autárquica para 1997. O facto de se manterem na oposição parece constituir um factor inibir de amplos consensos internos e mobilizar conflitos, quer acerca das estratégias político-partidárias, quer acerca da exequibilidade e adequação das políticas públicas a desenvolver.

A CDU e o PSN configuram os restantes partidos políticos com representação parlamentar, sendo dotados de uma particularidade constrangedora da análise comparativa efectuada até ao momento. Cada uma destas forças partidárias detém apenas um único membro na AM, o que inviabiliza a percepção de solidariedade partidária. A fim de colmatar esta lacuna procura-se identificar, então, as respectivas tendências de votação, ou seja, o partido político com o qual mais partilham idênticos sentidos de votação.

Os comportamentos políticos anunciam-se relativamente similares dado, quer a CDU, quer o PSN, articularem maioritariamente as suas votações com o PS (60% e 48,15%, respectivamente) – por exemplo, na primeira revisão orçamental para 1994 e na Taxa de Contribuição Autárquica para 1995, em termos correspondentes. Esta proximidade parece não ser atribuída ao posicionamento específico do PS, ou seja, partido a liderar o mandato autárquico, mas antes ao partido em si, dado no caso da CDU verificar-se o mesmo comportamento nos mandatos anteriores. Quanto ao PSN, atendendo a estar representado pela primeira vez, não se pode extrair a mesma conclusão, mas também não é susceptível de se refutar.

As restantes votações da CDU são equitativamente repartidas entre a proximidade com o PSD (16,67%) – como no caso do Plano de Actividades e Orçamento Municipal para 1998 -, com o PSN (10%) ou pura e simplesmente isoladas (13,33%) – patente nos casos da aquisição de cotas pela Autarquia à Empresa Águas do Sotavento Algarvio, S.A. e da alteração dos horários do comércio local, respectivamente. O PSN, por seu lado, vota com alguma frequência isoladamente (29,63%) – nomeadamente no Plano de Actividades e Orçamento Municipal para 1996 - ou com o mesmo sentido expresso pela CDU (11,11%) – no caso do Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água ao Sotavento Algarvio – ou do PSD (11,11%) – na primeira revisão orçamental para 1997. Neste contexto, a vertente ideológica parece ser mais determinante do que os posicionamentos políticos respectivos, face ao aparente distanciamento das forças partidárias representadas em relação ao PSD e à evidenciada contiguidade relativamente ao PS e mesmo entre a CDU e o PSN.

CONCLUSÕES PARCIAIS.

A análise efectuada permite identificar algumas tendências de comportamentos políticos, em termos genéricos, e em termos da consideração individualizada dos órgãos autárquicos, e dos partidos políticos com assento nestes, em função dos mandatos autárquicos e, por conseguinte, dos respectivos posicionamentos político-partidários.

Globalmente, os partidos políticos ao representarem os interesses, os valores e as perspectivas de sociedade de uma dada faixa da população, são eleitos, preferencialmente por esta base de apoio (Moreira 1993), com vista à concretização destes ideais. Assim sendo, pode-se entender que os projectos de políticas públicas apresentados intentam responder aos anseios e pretensões da respectiva base de apoio. Face à diversidade político-partidária patente em ambos os órgãos autárquicos, ao longo do período em análise, com a restrição enunciada ao nível da CM nos dois últimos mandatos, grande parte da população, se não a totalidade, encontra-se proporcionalmente representada pelo que, tendo em consideração o predomínio das aprovações por unanimidade das políticas públicas, extensiva a todos os mandatos e órgãos

autárquicos, com a excepção da AM no mandato de 1994-1997, pode-se concluir pela supremacia dos interesses locais perante possíveis estratégias político-partidárias, sem se cometer a ingenuidade de as considerar irrelevantes. A supremacia dos interesses locais sobre as estratégias partidárias parece ser, ainda, corroborada pela coincidência de posturas relativas às mesmas temáticas entre os órgãos autárquicos e, maioritariamente, expressas por unanimidade, ou seja, sem qualquer diferenciação de voto ou de opinião em termos partidários. Se efectivamente os interesses locais não valessem por si, mas fossem utilizados apenas como estratégias políticas, prevaleceria a votação por maioria, quer no sentido favorável, quer no sentido desfavorável, como tipologia hegemónica. Mas, mesmo em casos em que o colectivo dos partidos da oposição supera o total dos eleitos locais pelo partido líder do mandato autárquico, como acontece no mandato de 1983-1985, a votação por unanimidade não deixa de imperar sobre as restantes modalidades.

Para além da certificação da excelência dos interesses locais sobre as estratégias partidárias, observa-se, igualmente, solidariedade inter-orgânica, ou seja, os órgãos autárquicos convergem para idêntica postura acerca das mesmas questões, com raras excepções de antagonismos expressos. Naturalmente que, poder-se-ia imputar tal facto à presença maioritária do mesmo partido nos órgãos autárquicos. Todavia, tal como se refere acima, a caracterização político-partidária do mandato de 1983-1985, em que o colectivo dos eleitos locais dos partidos da oposição supera o colectivo dos eleitos locais pelo partido líder do mandato autárquico, permite despistar esta possibilidade dado prevalecer, de igual modo, a identidade de posturas inter-orgânicas.

Se os órgãos autárquicos apresentam entre si um comportamento coerente, as forças partidárias aí representadas assumem-se, em paralelo, com um comportamento específico e constante. Perante o observado, os comportamentos partidários parecem ser eminentemente resultantes dos posicionamentos políticos respectivos e não decorrentes das particularidades das características internas ou das ideologias específicas. Em todos os mandatos autárquicos as forças partidárias representadas anunciam uma certa coerência interna, uma certa solidariedade ou uma estratégia específica,

traduzida na identidade ou similitude das votações expressas relativamente a idênticas políticas públicas, quer no contexto da CM, quer no contexto da AM. Contudo, observam-se algumas variações, que não colocam em perigo as tendências de comportamento, mas que revelam sensibilidade ao cenário político-partidário em concreto. Ou seja, face à análise efectuada, os partidos políticos apresentam maior coesão interna aquando se posicionam na liderança do mandato autárquico, decrescendo imediatamente quando ocorre a passagem para a oposição. Assim, tendencialmente, os respectivos comportamentos não dependem, em exclusivo, das características internas, igualmente pertinentes, mas não constituindo objecto de estudo nesta dissertação, mas encontram-se fortemente constringidos pelo cenário político envolvente. A comprovação reside no facto de o PS e o PSD, exercendo o poder autárquico em alternativa, apresentarem maiores índices de coesão interna aquando do exercício do poder do que na situação de oposição, susceptível de gerar múltiplas insatisfações e potencializar conflitos internos, e de a CDU, permanentemente em situação de força partidária da oposição, manter os respectivos níveis de identidade interna, pelo menos no período susceptível de averiguação. O exercício do poder parece constituir um factor preponderante do reforço da unidade dos partidos políticos.

Para além da transversalidade das posturas político-partidárias expressas e das respectivas tendências de comportamento, conclui-se, ainda, pelo comportamento diferenciado entre os órgãos autárquicos, basicamente resultante das próprias competências e lógicas de funcionamento. Comparativamente, o órgão executivo emerge dotado de uma maior harmonia interna do que o órgão deliberativo. A especificidade parece resultar parcialmente do facto de parte significativa das decisões proferidas respeitarem a actos político-administrativos, determinantes para a gestão e funcionamento da Autarquia Local como, por exemplo, a sucessão de pagamentos relativos às várias fases de consecução das obras em curso. Por outro lado, a unanimidade prevalecente pode, igualmente, ser susceptível de se atribuir à maior proximidade para com os problemas do Município, atendendo ao facto de o executivo ser constituído por vereadores, uns em regime de permanência, outros em regime de meio tempo, que devido às funções inerentes e devido à

frequência semanal obrigatória de reunião, detêm um conhecimento mais aprofundado dos assuntos apresentados e desenvolvidos, e colocam os interesses da população acima das conveniências político-partidárias. O respectivo carácter diminuto e menor representação partidária, em comparação com a AM, pode constituir outro elemento para a consensualidade identificada.

O órgão deliberativo, por outro lado, com um quantitativo de eleitos locais superior (embora diferenciado entre o primeiro mandato e os restantes por motivos legislativos), com uma maior diversidade político-partidária e como fiscalizador da actividade da CM, vê reduzida a participação política nas apreciações gerais, enquadradas na lei, respeitantes às directrizes das linhas de acções a desenvolver, não tendo capacidade de intervenção directa nas mesmas, pelo que apresenta maior diversidade de tipos de deliberação. Órgão por excelência para proceder à contestação das acções públicas veiculadas pelo executivo, “lugar do confronto político entre partidos políticos” (Fernandes 1993: 672), apresenta situações susceptíveis de serem partidarizadas, face à permeabilidade da diferença ideológica evidenciada nos instrumentos de gestão autárquica como o Plano de Actividades e Orçamento Municipal e Conta de Gerência e Relatório de Actividades que concretizam, respectivamente, as previsões e as efectivas políticas públicas, e constituem elementos importantes para o estudo do comportamento político das distintas forças partidárias.

Apesar do consenso acerca da premência de satisfação das necessidades sentidas pela população, “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.

Para além dos assuntos levados a apreciação e votação pelo órgão executivo, e serviços inerentes, quer à CM, quer à AM, verifica-se a apresentação de

propostas individualizadas pelos eleitos locais das várias forças partidárias representadas. Percorrendo o período em análise, e com a excepção do PCM, principal proponente no contexto da CM, face às respectivas competências e atribuições, globalmente, os eleitos locais dos partidos da oposição apresentam mais sugestões objecto de votação do que os eleitos pelo partido a liderar o mandato autárquico. A justificação parece residir no desempenho do papel de oposição, ou seja, como partidos alternativos ao exercício do poder sugerem o desenvolvimento das políticas públicas entendidas como adequadas à satisfação das necessidades concelhias. A excepção a esta tendência ocorre ao nível da CM nos dois últimos mandatos, possivelmente motivada pelo número acrescido dos vereadores em regime de permanência. Destaca-se, ainda, que os vereadores do PS se revelam mais disponíveis para a apresentação de sugestões, independentemente do posicionamento partidário ocupado.

Enquanto as propostas veiculadas pelos vereadores, quer do partido líder, quer dos partidos da oposição, são hegemonicamente votadas de forma favorável por todos os membros do executivo, ao nível da AM o comportamento mais frequente materializa-se na aprovação, por maioria, das propostas apresentadas pelos membros da AM. Com excepção do último mandato em que a unanimidade prevalece sobre a maioria, recebendo os membros da AM dos partidos da oposição, globalmente, mais aprovações por maioria e, em exclusivo, as rejeições por maioria, o que corrobora a respectiva natureza eminentemente política. A diferença patente entre os órgãos em causa pode ser atribuída à maior proximidade às questões do Município por parte dos vereadores, traduzida na apreciação consensual pelo colectivo, e à maior preponderância do confronto político-partidário na AM. Por outro lado, a excepção enunciada pode ser parcialmente imputada ao decréscimo da representatividade partidária e, por efeito, da representatividade dos partidos da oposição na CM, reduzidos ao PSD, o que constrange a respectiva intervenção. Uma vez concluída a análise respeitante à detecção da coerência partidária, da solidariedade orgânica no contexto da confrontação dos interesses locais com as estratégias partidárias, procede-se, em seguida, à análise sequencial e estratégica dos processos decisórios seleccionados.

CAPÍTULO 3 - ANÁLISE DOS PROCESSOS DECISÓRIOS EM DIFERENTES ÁREAS DE INTERVENÇÃO.

Depois de se terem efectuado análises contributivas ao desenho do cenário-base do decurso político com a categorização dos *outputs* e com a contraposição entre as decisões proferidas na CM e as decisões tomadas na AM, procede-se à análise dos processos decisórios, aspecto central do estudo.

O estudo dos processos decisórios é realizado atendendo, essencialmente, a dois métodos de análise: análise estratégica e a análise sequencial¹⁴¹, que preconizam, respectivamente, a centralização da acção na heterogeneidade dos actores dotados de uma certa margem de liberdade e de racionalidade para a intervenção, e a necessidade de 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.

Procura-se articular os dois métodos de análise em referência, procedendo-se à análise sequencial mas com a consideração, em simultâneo, dos principais intervenientes em cada uma das fases. Contudo, desde já se salienta a não linearidade¹⁴² patente nos processos decisórios. De qualquer forma, e atendendo à complexidade dos processos, entende-se ser benéfico, para a análise, a realização do esforço, explicitando sempre os avanços e retrocessos ocorridos, no âmbito de cada processo, que impliquem mudanças para outras fases ou, eventualmente, a ocorrência, em simultâneo, de diferentes fases. O desenvolvimento das fases e a conseqüente caracterização, em termos analíticos, nucleariza-se na decisão entendida como determinante do processo decisório que é, aliás, apresentada no início do estudo do mesmo. Com vista à identificação das restantes fases procede-se à delimitação respectiva, atendendo ao início de cada uma, mas com referências dos avanços e retrocessos que pressupõem a simultaneidade das fases analíticas.

¹⁴¹ A explicitação destes dois métodos de análise encontra-se desenvolvida no Capítulo 4 da II Parte.

¹⁴² A questão da não linearidade encontra-se explicitada no Capítulo 1 da II Parte.

Têm-se como pretensão identificar ao longo de cada processo decisório, e em conformidade com cada fase específica, o contexto envolvente, os condicionantes e agentes do processo decisório, nomeadamente, os grupos de interesses, os grupos de pressão e/ou as associações, eventualmente envolvidos, o posicionamento de cada partido político, os *inputs* e os *outputs*, respectivamente, expressos e produzidos, os critérios utilizados para o desenvolvimento respectivo, o posicionamento no *agenda setting*, o cronograma estabelecido, os objectivos subjacentes, os recursos disponíveis, as alternativas apresentadas e de entre estas as aceites, as rejeitadas e as omissas e a mensuração dos efeitos concretizada na eficácia e na eficiência.

3.1. PROTOCOLO DA CM COM A AHBVSBA.

Este processo decisório incluí-se na categoria funcional do Desporto, Cultura e Tempos Livres, embora desenvolva relações próximas com a Protecção Civil e Segurança, e decorre, integralmente, durante o mandato de 1983-1985, liderado pelo PSD. A decisão nuclear concretiza-se na elaboração de um protocolo entre a CM e a AHBVSBA, solicitada por alguns elementos da Autarquia Local.

3.1.1. ANÁLISE SEQUENCIAL E ESTRATÉGICA.

3.1.1.1. INICIAÇÃO.

No contexto de um Município do interior algarvio dotado de escassas, ou mesmo inexistentes, infra-estruturas desportivas de utilização colectiva, quer pelas colectividades locais, quer pelas instituições de ensino, ou pela população em geral, a construção de um Pavilhão Desportivo emerge como um equipamento de impacto e susceptível de se rentabilizar desportiva, social e culturalmente, com a respectiva utilização pelas restantes associações e colectividades desportivas locais e não apenas pela instituição onde está integrado. Esta perspectiva suporta-se no facto de a CM ter participado em 20% do custo total do Quartel da AHBVSBA, equipamento integrador do Pavilhão Desportivo, pelo que, alguns eleitos locais entendem que os benefícios devem ser extensivos às restantes colectividades, associações e população em geral. É este o cenário em que se inicia o processo em estudo.

Perante a identificação do problema, e em conformidade com o exposto, procura-se a respectiva resolução, com a exploração de distintas alternativas, incorporando o *agenda setting*, mediante o modelo da oferta pública.

3.1.1.2. FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS.

A resolução do problema revela-se turbulenta, nada linear e com bifurcações expressas em distintas alternativas protagonizadas, por um lado, pela liderança social-democrata na CM e, por outro lado, pelos partidos políticos da oposição.

Os eleitos locais pela APU e pelo PS defendem, tanto na AM, como na CM, a extensão da utilização do Pavilhão Desportivo às restantes colectividades locais, dado constituir um equipamento parcialmente financiado pela CM¹⁴³, assegurada, formalmente, pela elaboração de um protocolo a estabelecer entre a CM e a AHBVSBA, onde ficasse garantido o acesso ao equipamento por parte das restantes colectividades locais. Na base desta solicitação, para além da pretensão e consideração dos membros da AM e dos vereadores pela APU e PS, encontram-se, igualmente, os pedidos, os *inputs* expressos neste sentido, veiculados pelas colectividades locais, funcionando como grupos de interesses e, ainda, a ideia de a actividade escolar desportiva se processar neste espaço, face a idênticas necessidades e carências de equipamentos desportivos.

Assim, para além das vertentes político-partidárias, as colectividades locais, as estruturas escolares desenvolvem *inputs*, respectivamente, configurados em exigências e em apoios à eventual acção pública, com o objectivo comum da utilização do Pavilhão Desportivo extensiva à comunidade local.

Contudo, o partido político líder neste mandato, o PSD, na figura dos eleitos locais respectivos e, principalmente, do PCM, rejeita veementemente a alternativa de realização do protocolo, alegando ser a AHBVSBA uma organização ao serviço da população, em todos os sentidos, encontrando-se patente, implicitamente, a prestação de serviços à população. Ou seja, não

¹⁴³ Sendo a Autarquia Local a organização que procede à administração e gestão do Município, de modo a promover o respectivo desenvolvimento sócio-económico de forma harmoniosa e sem qualquer tipo de discriminação, seja de que índole for, parecia incorrecta a prática de financiamentos indutores de ajudas e benefícios diferenciados. Pretendia-se, conseqüentemente, que a política pública desenvolvida se reflectisse em todas as associações e em toda a população que assim o desejasse.

recusa a hipótese de utilização alargada do equipamento desportivo, mas a hipótese da respectiva formalização. Esta rejeição assume proporções e interpretações distintas quando se toma conhecimento de que o PCM, em paralelo, exerce funções de direcção na associação em causa parecendo, por conseguinte, estar a proceder à sua defesa em detrimento das restantes colectividades locais. Emerge, neste contexto, um conflito dos papéis desempenhados pelo PCM, uma vez que preside à gestão e administração da Autarquia Local ao mesmo tempo que pertence à direcção da AHBVSBA, e procura não criar qualquer constrangimento a esta última.

Confrontam-se, assim, duas alternativas de resolução do problema, sendo ambas rejeitadas pelos proponentes adversários. Por um lado, os eleitos locais pela APU e pelo PS com o apoio das colectividades locais e, por outro lado, os eleitos locais pelo PSD, com especial protagonismo do PCM, com o apoio da AHBVSBA e, ver-se-á a seguir, de entidades oficiais regionais.

Perante as alternativas de acção política em confronto, cada uma defensora de interesses específicos e suportada numa lógica de acção concreta, procura-se proceder à escolha de uma resolução em concreto, passando-se, assim, para a envolvência da fase decisional propriamente dita, em termos analíticos.

3.1.1.3. TOMADA DE DECISÃO.

A definição da decisão não é linear nem simplificada. Decorrem nesta fase, aliás, novas tentativas, novos apoios a cada alternativa apresentada.

Os membros da AM eleitos pela APU e do PS persistem na respectiva postura e, perante uma proposta dos primeiros para a realização do protocolo, votam favoravelmente, sendo a mesma aprovada por maioria com 11 votos a favor, sendo 6 da APU e 5 do PS, 11 abstenções, sendo 9 do PSD e 2 do PS e 1 voto contra do PSD. Face à superioridade numérica dos membros da AM eleitos pelos partidos políticos da oposição em relação aos membros eleitos pelo PSD, a alternativa da elaboração de protocolo é aprovada, naturalmente, com os votos contra e a abstenção da bancada social-democrata, tal como referido acima. A votação expressa uma certa bipolarização entre os partidos políticos da oposição (APU e PS) e o partido líder do mandato autárquico (PSD).

Independentemente das ideologias inerentes a cada força partidária, o facto de a APU e o PS se encontrarem na oposição parece permitir-lhes a identificação em alguns pontos, que mais não seja no sentido da discordância respectiva em relação às alternativas e às posturas veiculadas e defendidas pelo PSD, tanto na AM, como na CM. Noutra vertente, a justificação para os votos com sentido diferenciado dentro das forças partidárias, casos do PS e do PSD, parece residir na pertença dos membros da AM a distintas colectividades ou simpatias para com estas, o que condiciona as suas perspectivas sobre o assunto.

Como se referiu na II Parte desta dissertação, o desenvolvimento dos processos decisórios conhecem distintas evoluções sendo pouco usual a linearidade rigorosa da sequência das fases respectivas. Entre outros, este caso revela o entrosamento e o percurso irregular entre as distintas fases dado que, depois da tomada de decisão, acima identificada, emergem novas querelas relativas ao conteúdo e que motivam a reposição da fase da formulação de alternativas.

A minuta do protocolo, uma vez chegada à AM para aprovação, como é de sua competência, não recolhe a anuência dos membros da AM eleitos pelo PS, que solicitam a respectiva alteração num ponto específico, entendendo-o prejudicial à utilização rentável do equipamento, no sentido do serviço aos municípios e às associações e colectividades locais. Esta nova alternativa sofre a contestação do PCM que, para além de refutar qualquer alteração à redacção do presente protocolo, persiste na desnecessidade do protocolo. Face ao impasse, o PCM informa acerca da disponibilidade do Inspector dos Bombeiros da Zona Sul em oferecer uma viatura à AHBVSBA, caso o protocolo não fosse redigido.

Repare-se que, neste momento, entra mais um actor no jogo político, não em termos presenciais mas, de qualquer forma, com uma estratégia específica e pertinente, atendendo ao apoio desenvolvido à alternativa defendida pelo PCM, à pressão e à influência que os actos respectivos, ou a intenção dos mesmos, podem promover ao nível da escolha da alternativa mais desejada, mais eficaz, em função dos objectivos pretendidos, no contexto decisório.

Perante esta alternativa de resolução do conflito e face à pressão veiculada pelo Inspector dos Bombeiros da Zona Sul, os membros da AM, não cedem a chantagem e votam favoravelmente a proposta de alteração, sendo aprovada

por maioria com 13 votos a favor, sendo 7 do PS e 6 da APU, 5 votos contra do PSD e 3 abstenções do PSD, e rejeitam a proposta alternativa, ou seja, a manutenção da redacção do protocolo ou mesmo a aniquilação deste. Este *output* somente é viável face à superioridade numérica dos membros da AM eleitos pela APU e pelo PS relativamente aos membros eleitos pelo PSD. A votação expressa revela, mais uma vez, a bipolarização das posições partidárias extremadas entre a APU, conjuntamente com o PS, e o PSD, líder do executivo autárquico. O PSD solidariza-se com o respectivo executivo e as restantes bancadas partidárias contrariam as políticas vindas da maioria na CM.

3.1.1.4. IMPLEMENTAÇÃO.

A implementação da decisão tomada pressupõe o estabelecimento do protocolo nos moldes aprovados na AM. É protagonizada pela presidência da CM e pelo órgão de direcção da AHBVSBA. O *output* produzido tem, nesta fase, um menor número de intervenientes, atendendo às exigências de formalidade do acto.

Por outro lado, a exequibilidade do *output* apresenta-se distinta da pretensão inicial. As taxas de utilização do Pavilhão Desportivo estipuladas pela AHBVSBA revelam-se altamente dissuasivas do recurso respectivo por outras entidades, evidenciando-se desvios à decisão, algo camuflados pela associação, o que remete para a pertinência de se considerar os actores ao longo do processo.

3.1.1.5. AVALIAÇÃO.

A avaliação dos eleitos locais relativamente à acção política desenvolvida não é, globalmente positiva dado não se terem atingido os objectivos inicialmente propostos: beneficiação do equipamento desportivo pelas distintas associações locais e pela população em geral. O protocolo não consegue estabelecer a paridade de condições pretendida pelos proponentes sendo tal imputado, parcialmente, às taxas de utilização aplicadas pela AHBVSBA. Para além disso, a baixa ou quase nula utilização resulta, de igual modo, de um aparente desinteresse pela respectiva utilização, tanto das colectividades locais, como da população, pelo que, a acção pública não se revela nem eficaz, nem eficiente.

Esta percepção remete para outra ilação. Os condicionalismos da acção pública decorrem ao longo do processo, sem que, terminantemente, o acto decisório

defina a prática consequente, surgindo, assim, novas formas de redefinição no terreno.

3.2. COMPLEXO DESPORTIVO DA VERBENA.

O processo decisório integra a categoria funcional da Cultura, Desporto e Tempos Livres e inicia-se no primeiro mandato em análise (1983-1985), onde decorrem as três primeiras fases, prolongando-se pelo segundo mandato (1986-1989), onde decorrem as restantes fases.

No início do mandato de 1983-1985, a CM, no âmbito das suas competências, propõe o Plano de Actividades e Orçamento Municipal relativo ao ano financeiro de 1983 à aprovação da AM, consistindo uma das rubricas na utilização de um terreno, recentemente adquirido, para a construção de um Complexo Desportivo. Este facto é aceite por todos os eleitos locais da CM e da AM, surgindo o problema aquando da definição do conteúdo do Complexo Desportivo, concretizando a decisão nuclear do presente processo decisório.

3.2.1. ANÁLISE SEQUENCIAL E ESTRATÉGICA.

3.2.1.1. INICIAÇÃO.

O início do processo ocorre quando o partido político detentor da Presidência do executivo autárquico, no mandato de 1983-1985, o PSD, entende ser oportuno e premente a prossecução de investimentos ao nível do Desporto, dado o Concelho de S. Brás de Alportel não beneficiar de equipamentos colectivos desportivos adequados e em condições para a população em geral e para a população jovem em particular. Portanto, com o objectivo de dotar o Concelho de um equipamento desportivo condigno, articulado com a vertente do lazer, surge a ideia da construção do Complexo Desportivo da Verbena.

Não se detectam, ao nível da definição do processo, exigências prévias concretas desenvolvidas por associações ou colectividades locais. Mas, de qualquer forma, a população em geral e, mais especificamente, os jovens, por ventura, fizeram sentir as aspirações respectivas junto do executivo autárquico. Por outro lado, esta intenção encontra ressonância nas restantes forças partidárias presentes nos órgãos autárquicos e vem de encontro às exigências,

frequentemente efectuadas, pelos membros da AM eleitos pela APU, no sentido de se fazer algo em prol do desenvolvimento desportivo do Concelho. *A posteriori* da definição da intenção da política pública, observa-se a manifestação de apoio pelas associações desportivas, culturais e recreativas locais, dado sentirem, de igual modo, as lacunas existentes nesta área. Os actores administrativos, por seu lado, nomeadamente, a Secção Técnica de Obras, porque aceita realizar o projecto, a Divisão Administrativa e Financeira, porque dá parecer favorável ao Plano de Actividades e Orçamento Municipal de 1984, onde está incluída a verba para o mesmo, e o Gabinete de Apoio Técnico de Faro, porque concorda em fazer o projecto definitivo, colaboram positivamente com a futura acção pública. Assim, o *output* da primeira fase do processo concretiza a decisão de execução do projecto e, logo, do Complexo Desportivo integrando, assim, a agenda pública pelo modelo da antecipação. Identifica-se, neste momento, como principal actor estratégico, no sentido da condução de acções de forma convergente às pretensões respectivas, o partido da Presidência da CM, o PSD.

3.2.1.2. FORMULAÇÃO DAS ALTERNATIVAS.

Após a consciência da necessidade do equipamento, aspecto consequente do processo decisório analisado anteriormente, e se ter definido a implantação do Complexo Desportivo na Verbena, inicia-se o processo de estipulação do conteúdo, ou seja, da definição da alternativa de política pública a seguir.

Surgem, então, as primeiras divergências entre as vertentes políticas presentes nos órgãos autárquicos e entre os actores administrativos. O PSD, na figura do PCM, do vereador e dos membros da AM, defende a inclusão de piscinas no projecto, em contrapartida, os membros eleitos pelo PS e da APU, apesar de concordarem com o complexo desportivo, defendem outra configuração: a inclusão de campo de ténis e pista de manutenção. Formulam-se, desta forma, duas alternativas distintas para um mesmo projecto. Ambas com o mesmo objectivo: desenvolvimento desportivo mas divergindo nos critérios subjacentes. Mais uma vez se evidencia a bipolarização entre o PSD e os partidos políticos da oposição.

Cada alternativa é defendida por actores condicionantes e protagonistas de distintas acções estratégicas, conformes à pretensão da política pública, que apresentam critérios subjacentes à respectiva defesa, atendendo aos recursos disponíveis e susceptíveis de serem utilizados. O PSD defende a alternativa da integração das piscinas, por entender ser benéfico para o Concelho, adequado às dimensões do terreno alvo e não ser muito dispendioso, considerando a comparticipação de 20% da Direcção Geral do Equipamento Social. Integra, pois, na acção estratégica, a contribuição e, conseqüente, apoio da Direcção Geral do Equipamentos Social que surge como outro agente condicionante dos *outputs* a produzir, na medida em que, ao dar o seu aval e contribuir financeiramente para a prossecução do projecto com a definição sugerida pelo PSD, influencia directamente a decisão a tomar.

Em contraposição, os membros da AM eleitos pelo PS e pela APU acusam esta alternativa de ser muito dispendiosa e não permitir atingir os objectivos centrais da iniciativa: o desenvolvimento desportivo do Concelho. Em conformidade, inviabilizam a aprovação do projecto, apresentado pelo PCM na AM, rejeitando-o por maioria com 10 votos a favor do PSD e 15 votos contra, sendo 9 do PS e 6 da APU. Apesar dos apoios conseguidos pela alternativa defendida pelo PSD, não ocorre aprovação na AM, dada a superioridade quantitativa dos membros eleitos pelos partidos da oposição que, entretanto, preconizam a alternativa por si defendida, ou seja, a inclusão da pista de manutenção e do campo de ténis.

Perante este cenário, não se verifica a desistência do PCM, do vereador e dos respectivos membros da AM. Observa-se, pelo contrário, que o PCM procura reforçar o apoio recebido da direcção geral referida, manifestamente interessada na execução do projecto com a integração de piscinas. Em paralelo, consegue conquistar um apoio determinante: o apoio do Gabinete de Apoio Técnico de Faro que defende a inviabilidade da inclusão da pista de manutenção e do campo de ténis, como é pretensão membros da AM eleitos pelo PS e pela APU, face à exiguidade do terreno. A intervenção destes actores, de âmbito nacional e regional, com os quais a articulação para a promoção da política pública é fundamental, revela-se preponderante para o sentido da decisão final.

3.2.1.3. TOMADA DE DECISÃO.

Confrontados com estas argumentações e desprovidos de apoios susceptíveis de as poder rebater ou mesmo torná-las infundamentadas, os membros da AM eleitos pelo PS e pela APU prescindem da alternativa, até então defendida, aprovando ,consequentemente, e por unanimidade, a alternativa até então combatida. Evidencia-se o peso dos apoios externos provenientes de entidades competentes na área, pelo que, se pode considerar decisiva a intervenção dos actores administrativos, dos conhecimentos técnicos, o poder dos especialistas.

Perante a impossibilidade da CM beneficiar de subsídios da Administração Central para este tipo de projectos, o executivo autárquico, ao pretender não prescindir da participação em causa, uma vez que constitui o argumento fundamental para a definição do conteúdo do projecto, procura recorrer à “colaboração” de uma associação local, dado estas poderem ser subsidiadas pela Administração Central. A escolha recai sobre a União Desportiva e Recreativa Sambrasense (UDRS), em detrimento das restantes, por se considerar ser a que melhor se adapta à dinamização da vertente desportiva e do lazer. A pertença de alguns eleitos locais nos respectivos órgãos directivos parece ter, igualmente, influência na decisão. Contudo, face à intenção desta em alterar o projecto aprovado pelas várias entidades competentes ao nível nacional, regional e local, o PAM sugere na AM a respectiva recuperação da execução para a CM incorporando-o no *agenda setting* como obra prioritária. Esta nova alternativa, mais uma vez, encontra resistência nas bancadas políticas da oposição, profundamente discordantes com a responsabilidade do encargo exclusivo pela CM. Recorde-se que um dos argumentos para a aceitação do projecto fora o auxílio financeiro por parte da Administração Central e, neste momento, deixa de ser possível. Acresce-se, ainda, a reacção da UDRS, entretanto, desprovida do projecto. Ou seja, quer o PS, quer a APU, quer a UDRS, desenvolvem pressões no sentido de se reverter o processo e a alternativa entretanto defendida, procedendo esta última somente a *inputs* de apoio à alternativa de reversão e a exigências perante a alternativa decidida, mas sem capacidade formal de intervir na decisão.

Pelo exposto, evidencia-se, não somente, a não linearidade dos processos decisórios, como a tomada de múltiplas micro-decisões e, ainda, a forte imbricação e ocorrência paralela das fases entendidas como sequenciais.

As pressões para a reversão da alternativa não são suficientes e a decisão é tomada por maioria, com 8 votos a favor do PSD e 5 votos contra, sendo 3 do PS e 2 da APU, tornando-se visível, mais uma vez, a bipolarização do sentido da votação entre o PSD, partido da liderança da Autarquia Local, e os partidos da oposição, PS e APU. Esta votação torna-se possível dado o elevado absentismo dos membros da AM, nomeadamente do PS.

3.2.1.4. IMPLEMENTAÇÃO.

Após a decisão tomada, passa-se à implementação, à execução em concreto do projecto que é essencialmente protagonizada pelo executivo autárquico dado as questões de gestão e de administração respeitarem a este. Ocorrem múltiplas deliberações, de teor político-administrativo, efectuadas por unanimidade e, logo, com a aprovação dos vereadores dos partidos políticos que se haviam discordado da configuração do projecto na AM. Assim, enquanto ao nível da CM se verifica uma postura de apoio, por todas as vertentes partidárias presentes, ao nível da AM, salienta-se uma postura de exigência, no sentido do acompanhamento e controlo próximo do decurso das obras respectivas.

Por outro lado, os actores administrativos, como a Secção Técnica de Obras, também apoiam os diferentes procedimentos efectuados com os sistemáticos pareceres positivos, quer aos concursos de adjudicação de trabalhos realizados, às selecções efectuadas, quer ao acompanhamento da própria execução.

3.2.1.5. AVALIAÇÃO.

Todas as forças partidárias avaliam, genericamente, como positivos o investimento e a eficácia conseguida, incluindo aquelas inicialmente discordantes com o teor do projecto executado, o que remete para uma concessão político-partidária face aos interesses do Município. Porém, ao nível da mensuração dos efeitos e da eficiência, as opiniões emitidas são distintas. Enquanto o PSD na CM e na AM se revela plenamente satisfeito com o contributo dado ao desenvolvimento do Concelho, e particularmente ao nível

desportivo, os membros da AM eleitos pela APU, apesar de revelarem satisfação pelo facto de se ter feito algo benéfico em prol do desporto e do lazer, salientam aspectos que traduzem a ineficiência na execução, nomeadamente a necessidade de ajustamentos de alguns pequenos pormenores relacionados com o funcionamento respectivo, concretamente, questões relativas ao regulamento de utilização e à necessidade de acesso a meios de comunicação. Tendo em consideração a receptividade que o equipamento obtém junto das associações locais e junto da população em geral, a avaliação respectiva por estes é manifestamente positiva.

3.3. PARQUE INDUSTRIAL.

O processo decisório do Parque Industrial insere-se na categoria funcional do Desenvolvimento Económico e Abastecimento Público. O loteamento industrial emerge como uma infra-estrutura preponderante, em termos de dinamização económica e conseqüente desenvolvimento económico de qualquer Município.

O caso concreto do Parque Industrial constitui um exemplo notório da morosidade das políticas públicas e do papel desempenhado pelas entidades regionais competentes. Decorre ao longo dos quatro mandatos – 1983-1985, 1986-1989, 1990-1993, 1994-1997, sendo, assim, partilhado pelas distintas forças partidárias que exercem a liderança política no órgãos autárquicos.

3.3.1. ANÁLISE SEQUENCIAL E ESTRATÉGICA.

3.3.1.1. INICIAÇÃO.

O desenvolvimento local constitui um objectivo a atingir por todas as entidades políticas públicas de âmbito nacional, regional e local. As políticas públicas procuram ,essencialmente, e em última instância, viabilizar a dinamização, a harmonia, o equilíbrio e a melhoria da qualidade de vida das populações.

Os Municípios e os respectivos órgãos autárquicos assumem um forte protagonismo, dado encontrarem-se mais próximos da população, conhecendo as suas necessidades e anseios e, apresentam-se, em paralelo, como actores preponderantes da respectiva consecução e sujeitos da mesma.

O termo desenvolvimento socio-económico pressupõe a consideração de duas vertentes amplas: social e económica, inserindo-se, nesta última, sem dúvida, a dinamização das actividades económicas e a fixação de empresas importantes para a fixação da população e respectiva qualidade de vida. E é, neste contexto, que emerge a pertinência do Parque Industrial, equipamento desejado por quase todas as Autarquias Locais, e ambição de longa data do Município de S. Brás de Alportel, pelo que integra o *agenda setting* pelo modelo da antecipação.

3.3.1.2. FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS.

Após a detecção da necessidade da infra-estrutura em causa no Concelho, o executivo autárquico procura definir a área entendida como mais adequada para a respectiva implantação. Defende, de início, a alternativa de aquisição de um terreno, no sítio da Barracha, sugerida pelo vereador do PS mas, face ao não entendimento com a proprietária quanto ao custo respectivo, rejeita, por unanimidade, esta alternativa sem apresentar mais nenhuma. Esta situação remete para o condicionamento das políticas públicas, para além dos actores políticos, administrativos e técnicos, por actores externos às entidades públicas, neste caso, por uma munícipe. Naturalmente, esta não é responsável pelo incumprimento da política pública porque, concerteza, existiriam outros terrenos. O posterior vazio de acções conducentes à política pública suscita críticas acentuadas pelos membros da AM eleitos pelos partidos da oposição, que procuram desenvolver influências no executivo autárquico de forma a inflectir o desinteresse patente quanto ao Parque Industrial.

A intervenção do Gabinete de Apoio Técnico de Faro vem acrescer as dificuldades sentidas no desenvolvimento do processo, dado colocar reservas quanto à respectiva localização, entendendo-a muito próxima da sede de Concelho. Concretiza-se, pois, a integração de um novo actor, de âmbito regional, cujas competências remetem para uma influência determinante.

A partir deste momento, a localização do Parque Industrial, passa a constituir uma política pública suprimida, dado ser incluída nos Planos de Actividades mas não ser concretizada. Deixa de integrar o *agenda setting* na medida em que a liderança da Autarquia adopta uma nova perspectiva: não a entende benéfica

para o Concelho, face aos efeitos nefastos consequentes, nomeadamente ao nível da poluição, contrapondo, a aposta na vertente turística como alternativa.

Denota-se, assim, o entrelaçar do desenvolvimento de processos distintos pertencentes a áreas distintas mas que se condicionam mutuamente. Por outro lado, observa-se a nítida preferência do partido político a liderar os órgãos autárquicos, o PSD, pela vertente turística em detrimento do Parque Industrial, tendo materializado *inputs* coerentes com esta perspectiva, evidenciada na recusa da apresentação de candidaturas de projectos industriais susceptíveis de serem comparticipados pelo Programa Europeu de Desenvolvimento da Indústria Portuguesa, solicitada pela Delegação Regional de Faro do Ministério da Indústria e da Energia, com a justificação de se esperar pela definição da zona industrial. Constitui manifestamente uma política pública suprimida.

Nem todos os actores intervenientes no processo, de forma mais ou menos directa, conseguem exercer o idêntico constrangimento, apesar de serem dotados de igual nível hierárquico em termos de Administração Pública. Naturalmente, refira-se a distinta recepção que obtêm as informações e solicitações veiculadas pelo Gabinete de Apoio Técnico de Faro e pela Delegação Regional de Faro do Ministério da Indústria e da Energia. O acolhimento diferenciado parece poder justificar-se perante as conveniências expressas ao nível local. Ou seja, neste caso, são mais pertinente os apoios desenvolvidos, de forma intencional ou não, à perspectiva adoptada pela Autarquia Local, do que propriamente às exigências ou solicitações efectuadas. A recepção dos *inputs* revela-se, por conseguinte, selectiva.

A alteração na liderança partidária dos órgãos autárquicos vem promover mutações nas políticas públicas a desenvolver e nas alternativas a defender. Com o PS a liderar a Autarquia, é aprovada a futura zona industrial no centro do Algarve, prevista no Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve (PROT-AL) para o Concelho de S. Brás de Alportel, e contratada uma firma da especialidade para estudar o projecto existente e prosseguir com as medidas necessárias à consecução respectiva.

Repare-se o espaço ocupado pelos especialistas, sistemáticos e imprescindíveis colaboradores dos órgãos políticos, no desenrolar do processo. Detentores de

conhecimentos técnicos específicos, produzem *inputs* preponderantes para a sustentação respectiva diminuindo, o mais possível, as designadas áreas de incerteza existentes. Ao mesmo tempo, evidenciam-se os constrangimentos desenvolvidos pelas entidades regionais competentes e pelos respectivos planos. O PROT-AL, derivado da Comissão de Coordenação Regional do Algarve, condiciona a implementação dos equipamentos, das infra-estruturas ao nível dos Municípios abrangidos, dado carecem de conformidade com o mesmo. Salienta-se, assim, a forte articulação, e mesmo dependência das Autarquias Locais, relativamente à Administração Central, neste caso, a uma delegação da mesma. Estes actores administrativos e técnicos influenciam, sobremaneira, a evolução e resultado dos processos decisórios e, logo, as políticas públicas.

A alternativa aceite, concretizada na implantação do Parque Industrial, pelo novo executivo autárquico torna-se extensiva a todas as vertentes partidárias com assento nos órgãos autárquicos. Contudo, a localização definitiva não se encontra identificada devido ao constrangimento das entidades regionais competentes que, mediante a indefinição da Reserva Ecológica Nacional e da Reserva Agrícola Nacional, não delimitam a dita zona industrial. Tal aspecto reforça, mais uma vez, a baixa autonomia das Autarquias Locais e o constrangimento pela Administração Central e respectivas delegações regionais.

Neste contexto de indecisão e impasse, os membros da AM eleitos pelo PSD defendem a conjugação de esforços entre as Autarquias de S. Brás de Alportel, de Olhão e de Faro, Concelhos interessados na infra-estrutura, dado ser um parque de âmbito regional, como forma de influenciar e pressionar as entidades regionais competentes a desbloquearem o processo e, por conseguinte, a emitirem os pareceres técnicos necessários. Acrescem, ainda, a preponderância do envolvimento da população e do órgão deliberativo, como contributo ao reforço da pressão desenvolvida junto das entidades regionais. É interessante esta postura na medida em que, este mesmo partido político descurou, anteriormente, o desenvolvimento da infra-estrutura e, neste momento, assume-a como uma prioridade significativa no *agenda setting*.

3.3.1.3. TOMADA DE DECISÃO.

No fim do mandato de 1994-1997, a zona industrial ainda não estava delimitada.

3.3.1.4. IMPLEMENTAÇÃO.

Neste sentido, não se concretizou a implementação da política pública.

A ocorrência de não-decisão não implica a efectivação de efeitos nulos. Face à indefinição do Parque Industrial, as actividades industriais do Concelho implementam-se no terreno sem a estipulação prévia de um ordenamento e planeamento coerente, pelo que se dispersam, essencialmente, na periferia da sede de Concelho, de forma algo desordenada, promovendo repercussões não só ao nível urbanístico mas, igualmente, ao nível ambiental atendendo à inexistência das infra-estruturas de que carecem.

3.3.1.5. AVALIAÇÃO.

A corroborar a frequência da simultaneidade de várias fases do processo decisório, o desenvolvimento, deste caso, evidencia a concretização da avaliação, por distintas forças partidárias, em paralelo às fases de iniciação e de formulação de alternativas.

As avaliações efectuadas são passíveis de serem diferenciadas tendo em atenção dois momentos: um coincidente com a liderança do PSD e o outro coincidente com a liderança do PS. Assim, enquanto no primeiro momento ocorrem entendimentos distintos quanto à implantação do Parque Industrial, dado o PSD o entender como potencialmente prejudicial ao Concelho e os partidos da oposição o perspectivarem como potencializador do desenvolvimento do Concelho, no segundo momento surpreendem-se perspectivas partilhadas por todas as forças políticas convergentes para a necessidade da infra-estrutura em causa, no sentido de contribuir de forma preponderante para o desenvolvimento do Concelho e, por conseguinte, a respectiva ausência, promover atrasos ao nível da dinamização económica.

A divergência das posturas defendidas pelo PSD revela-se, analiticamente, interessante, podendo ser imputada ao facto de os respectivos eleitos locais serem distintos dos presentes nos mandatos anteriores ou, ainda, a uma nova

percepção das potencialidades de dinamização económica. De qualquer forma, a descontinuidade patente na concepção defendida parece resultar, de igual modo, do novo posicionamento político-partidário, ou seja, como oposição.

3.4. CINE-TEATRO.

O processo decisório relativo à aquisição, recuperação e dinamização do Cine-Teatro insere-se na categoria funcional da Cultura, Desporto e Tempos Livres e decorre nos mandatos de 1986-1989, segundo mandato liderado pelo PSD e de 1990-1993, primeiro mandato do PS, no período em análise. A decisão entendida como preponderante concretiza-se na aquisição respectiva.

3.4.1. ANÁLISE SEQUENCIAL E ESTRATÉGICA.

3.4.1.1. INICIAÇÃO.

O Concelho de S. Brás de Alportel, localizado no interior do Algarve, não beneficiava de equipamentos adequados às necessidades sentidas, como acontecia em outros Municípios do Litoral. No início do período em análise, caracteriza-se pela deficiência no contexto desportivo, de lazer e da cultura, dado não dispor de nenhum espaço apto à dinamização cultural, mediante a realização de exposições, conferências, debates, entre outras possibilidades.

Assim, perante a necessidade de um equipamento para o efeito e a existência, na sede do Município, do edifício do Cine-Teatro de propriedade de particulares, susceptível de ser vendido, e a perspectiva de se conseguirem os meios financeiros necessários, os eleitos locais, quer da AM, quer da CM são unânimes em considerarem a possibilidade da aquisição respectiva para posterior conversão em casa da cultura ou utilizações afins. Neste contexto, esta temática integra o *agenda setting* pelo modelo da antecipação.

3.4.1.2. FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS.

A aquisição do edifício do Cine-Teatro pela CM configura a alternativa aceite por todas as forças partidárias presentes nos órgãos autárquicos, evidenciando que os interesses locais suplantam quaisquer divergências político-partidárias. A receptividade do proprietário relativamente à proposta de aquisição do edifício

veiculada pela CM, permite o diligenciar das acções consequentes promotoras da política pública. A evolução do processo decisório motiva, para além da CM, a participação de actores administrativos, técnicos e políticos, nomeadamente, da Delegação Regional do Sul da Secretaria de Estado da Cultura, que têm um desempenho preponderante na medida em que desenvolve, igualmente, acções conformes à aquisição do Cine-Teatro, à continuidade respectiva do espaço como palco de realização de actividades culturais e apresenta uma alternativa concreta de aquisição. Ou seja, sugere a respectiva aquisição por uma associação local com a concessão de um subsídio da Secretaria de Estado da Cultura e, posteriormente, a transferência da sua propriedade para a Autarquia Local, ficando esta responsável, quer pelo imóvel, quer pela gestão respectiva. Neste contexto, este actor desenvolve um papel duplamente condicionante no sentido de apoio à política pública visada. Por um lado, desenvolve *inputs* conformes à viabilidade da aquisição do espaço para fins culturais e, por outro lado, veicula as alternativas exequíveis para a concretização da aquisição. Evidencia-se, mais uma vez, a forte articulação entre os diferentes níveis da Administração Pública e a dependência notória das Autarquias Locais em relação à Administração Central e às respectivas delegações regionais.

3.4.1.3. TOMADA DE DECISÃO.

Com a aceitação unânime da alternativa em causa, a CM inicia, formalmente, o processo de aquisição do edifício do Cine-Teatro, tendo a AM sancionado as diligências efectuadas. Estando definidas as tramitações a percorrer, as entidades locais, regionais e nacionais a envolver, o decurso desta fase implica uma sucessão de procedimentos até à efectivação em concreto da aquisição.

Manifestam-se, entretanto, os apoios concedidos pelas entidades oficiais, nomeadamente da Secretaria de Estado da Cultura com 60% do custo total, e a possibilidade da Região de Turismo do Algarve disponibilizar, igualmente, algum apoio financeiro. Recorde-se que estes apoios derivam do envolvimento de uma associação local no processo em que se assume, inicialmente, como a promotora da iniciativa. Evidencia-se, assim, a colaboração essencial da AHBVSBA, associação escolhida, no desenvolvimento da política pública com os benefícios pretendidos, dado as Autarquias Locais não se encontrarem

abrangidas por participações deste teor, pelo que o seu *input* tem um peso preponderante no decurso do processo decisório. Contudo, parece estranha a escolha desta associação humanitária e não cultural, no âmbito de um Concelho com um vasto leque de associações culturais. Uma explicação plausível concretiza-se na presença de eleitos locais, nomeadamente ao nível do executivo autárquico, nos órgãos de direcção da mesma, evidenciando-se, mais uma vez, a duplicidade de papéis desenvolvidos pelos actores políticos.

3.4.1.4. IMPLEMENTAÇÃO.

A implementação da política pública decorre no mandato de 1990-1993, ou seja, com uma nova liderança partidária na Autarquia Local que, não promove qualquer desvio na consecução respectiva, dando continuidade ao processo. Cabe-lhe a remodelação, beneficiação e recuperação do edifício. O projecto é desenvolvido pelo Gabinete de Apoio Técnico de Faro e pelos arquitectos da Secretaria de Estado da Cultura e, com o parecer favorável da Divisão Técnica de Obras e Urbanismo, é aprovado e remetido para aprovação, à Direcção Geral dos Espectáculos e do Direito de Autor e à Electricidade de Portugal.

Ocorre, de novo, o envolvimento de actores políticos, administrativos e técnicos exteriores aos órgãos autárquicos a determinarem o processo decisório. Sobressai a acção dos técnicos em articulação com os órgãos políticos autárquicos e, em simultâneo, a relação estabelecida entre as Autarquias Locais e a Administração Central, ou delegações regionais, materializada na dependência das primeiras relativamente às últimas. A baixa capacidade económica constitui uma das grandes fragilidades dos Municípios que recorrem a subterfúgios para conseguirem promover determinadas iniciativas. Por outro lado, os constrangimentos legais às entidades nacionais e regionais condicionam, positiva ou negativamente, de igual modo, a capacidade de iniciativa e de prossecução de acções públicas.

Neste momento a Autarquia Local conta, ainda, com um forte apoio traduzido na comparticipação em 75% do projecto pelo Programa de Infra-estruturas Turísticas e Equipamentos Culturais, ao qual se havia candidatado, autorizada pela Secretaria de Estado do Planeamento e Desenvolvimento Regional.

As deliberações consequentes, quer para a adjudicação das obras necessárias, quer para os pagamentos respectivos, quer para outras formalidades imperativas, recebem a anuência dos eleitos locais e contam com a colaboração estreita dos técnicos e dos funcionários administrativos, materializada na preparação dos processos inerentes, na divulgação das informações essenciais às consequentes deliberações, entre outros aspectos. Esta perspectiva justifica a designação das decisões como político-administrativas dado demonstrar uma estreita e imprescindível colaboração dentro do edifício da Autarquia Local. Por outro lado, estas deliberações a jusante comprovam que um processo decisório é mais que uma decisão; pressupõe múltiplas manifestações, nomeadamente, deliberativas, necessárias de serem consideradas em termos analíticos.

3.4.1.5. AVALIAÇÃO.

A avaliação da política pública é manifestamente positiva para todas as vertentes políticas com assento nos órgãos autárquicos. As diferenças ideológico-partidárias não pesam na consideração favorável ao equipamento, entendendo-o, globalmente, como benéfico para o desenvolvimento do Concelho. A avaliação positiva estende-se, igualmente, à população em geral e às associações locais, requerendo estas últimas, frequentemente, o espaço para a realização de diversas actividades culturais.

3.5. BAIRRO SOCIAL (74 FOGOS).

A temática de construção do Bairro Social incorpora-se no contexto da categoria funcional da Habitação e Urbanização. O processo decisório principia no mandato de 1986-1989, liderado pelo PSD, e prolonga-se pelo mandato de 1990-1993, liderado pelo PS. A mudança partidária no executivo autárquico acresce o interesse da realização da análise, atendendo poder-se observar a continuidade ou não, da política pública.

A questão entendida como central no processo decisório reside na opção de financiamento da iniciativa a levar a efeito.

3.5.1. ANÁLISE SEQUENCIAL E ESTRATÉGICA.

3.5.1.1. INICIAÇÃO.

A consciência da necessidade de habitação social constitui a base deste processo decisório. O Município, em meados da década de 80, apresenta-se dotado de um Bairro Social com 102 fogos, no contexto de uma população total de 7506 mas, depara-se, ainda, com carências habitacionais demonstradas pelo número significativo de candidatos ao Bairro Social existentes em lista de espera. Os constantes pedidos dos munícipes efectuados junto do executivo autárquico reforçam a convicção respectiva da necessidade de se proceder à ampliação da capacidade da habitação social, inserindo-se a temática na ordem de prioridades do *agenda setting* pela articulação dos modelos de mobilização e antecipação. Estes *inputs* são protagonizados pela franja da população local mais carenciada.

3.5.1.2. FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS.

O problema é definido unanimemente pelos eleitos locais em ambos os órgãos autárquicos e pelos actores administrativos, implicitamente envolvidos, ou seja, funcionários administrativos e técnicos da Autarquia Local com competências na área, pelo que, até este momento, se verifica consensualidade na aceitação e corroboração da premência da resolução do problema habitacional. Nesta sequência, ambos os órgãos autárquicos aprovam, sempre por unanimidade, todas as acções conducentes à exequibilidade respectiva.

Os sectores administrativos e técnicos da Autarquia, nomeadamente a Secção Técnica de Obras, continuam a prestar colaboração e apoio constante. Ou seja, no contexto deste processo decisório, emerge uma única hipótese de acção pública aceite por todos: construção de um novo Bairro Social justaposto ao anterior. Não se detectam propostas de políticas públicas alternativas procedentes de qualquer vertente partidária, social, administrativa ou técnica.

3.5.1.3. TOMADA DE DECISÃO.

A decisão de avançar com o projecto mediante recurso ao financiamento junto do Instituto Nacional da Habitação, que ficaria com a hipoteca do terreno

adquirido e posteriores edificações como garantia levantada após a efectivação do pagamento do empréstimo, constitui a alternativa aceite e recolhe a unanimidade do executivo autárquico e do órgão deliberativo. Assim, o Instituto Nacional da Habitação protagoniza uma parceria fundamental e estratégica para a consecução da política pública. Por outro lado, não se detecta a presença de qualquer outra alternativa e, logo, de alternativas omissas ou rejeitadas.

3.5.1.4. IMPLEMENTAÇÃO.

Todas as decisões consequentes tomadas pela CM, no âmbito das suas competências, são proferidas, na totalidade, por unanimidade, o que permite concluir pela identificação das perspectivas, dos objectivos e dos modos de consecução entre as distintas forças partidárias e pela hegemonia dos interesses locais sobre as diferenças político-partidárias, pelo menos nesta área de intervenção. Nem mesmo a mudança partidária na liderança de ambos os órgãos autárquicos motiva quaisquer alterações na tipologia das deliberações verificando-se, pelo contrário, que as características respectivas se mantêm idênticas, ou seja, todas as decisões são tomadas com a concordância de todos, o que pode remeter à conclusão de que, ao nível da gestão autárquica a componente partidária não parece condicionar sobremaneira o comportamento decisório. O efeito directo das decisões ultrapassa a solidariedade partidária ou a procura de diferenças de acção ou lógica administrativas.

No contexto da AM, apesar da consensualidade nas posturas, face ao desenvolvimento da obra, sobressaem, de forma vincada, críticas relativas aos contornos subjacentes ao processo, provenientes dos membros eleitos pelos partidos políticos da oposição, nomeadamente, da bancada do PS, que se revela descontente com os encargos anuais recaídos sobre a CM devido à forma de financiamento seleccionada pelo executivo autárquico.

Esta divergência ajuda a explicitar a preponderância de analisar todo o processo decisório, dado que a decisão central não permite ter percepção das divergências existentes relativas, neste caso, à concretização do *output*.

Por outro lado, o cronograma estipulado para a realização da obra sofre alterações no sentido da contracção respectiva demonstrando-se, desta forma,

a pretensão de célere exequibilidade da obra pelo órgão executivo, liderado pelo PSD. A tal situação não é concertiza alheio o facto de a execução do projecto se ter iniciado nos primeiros meses do ano de 1989, ano de eleições autárquicas, pelo que, plausivelmente, o partido político, então no poder, parece pretender utilizar a conclusão do mesmo, simultaneamente, como prova de capacidade de gestão e administração dos interesses do Município e como vantagem para uma nova administração.

3.5.1.5. AVALIAÇÃO.

Se o processo decorre de forma consensual, e mais célere no mandato de 1986-1989, o mesmo não se pode dizer em relação à respectiva avaliação feita pelas distintas forças partidárias com assento nos órgãos autárquicos.

O PS, quando assume a liderança do Município, defende a insuficiência do projecto relativo ao Bairro Social, dado não terem sido efectuados os respectivos projectos de infra-estruturas e de arranjos exteriores. Esta lacuna reforça a possibilidade da perspectiva, anteriormente veiculada, da pretensão de se apresentar o equipamento como referência de trabalho e de competência do mandato autárquico de 1986-1989. Por outro lado, critica o recurso a um empréstimo cujos juros estavam a sobrecarregar a Tesouraria da CM que, entretanto, já devia cerca de 253 mil contos. Ou seja, a alternativa de contracção de empréstimo junto do Instituto Nacional de Habitação, aprovada com a sua anuência, emerge, aquando da subida à liderança da Autarquia Local, como problemática e constrangedora para as restantes políticas públicas que pretende desenvolver. Denota-se, portanto, que a execução do projecto implicou a utilização de recursos acima das possibilidades financeiras da CM, dado ter de pagar juros considerados elevados para as capacidades existentes, situação apenas conhecida com a mudança partidária nos órgãos autárquicos.

Esta mudança de perspectiva do PS entre os mandatos, parece remeter para diferenças de percepção dos problemas e de soluções, dependentes do posicionamento relativo em cada mandato. Ou seja, conforme se está no poder ou na oposição, assim, se preconiza determinadas alternativas de resolução dos problemas existentes e de iniciativas a desenvolver.

A avaliação, última fase do processo decisório em termos analíticos, não inviabiliza, em função da caracterização dos efeitos, eventualmente problemáticos da política pública, a promoção de novas intervenções, de novos *outputs*. Neste enquadramento, a avaliação crítica do processo pelo PS conduz ao desenvolvimento de alternativas passíveis de resolver os problemas, entretanto, emergentes. A alternativa sugerida pela CM, liderada pelo PSD, e aprovada no sentido do sistema vigente ser o da aquisição dos fogos, em detrimento do arrendamento respectivo, parece ter constituído um erro estratégico, perante as imensas dificuldades com as quais se depara a Autarquia Local em conseguir potenciais e efectivos compradores necessitando, mesmo, de ampliar a população alvo inicialmente definida, alternativa que emerge como forma de reestruturar o processo face ao *feedback* recebido.

Assim, enquanto por um lado, o PSD se revela satisfeito com a realização da obra considerando-a muito importante para o Município, a CDU e o PS, por outro lado, criticam veementemente a mesma, alegando que o decurso da realização e forma respectivas, ou seja, de aquisição e não de arrendamento, não salvaguarda os interesses dos munícipes e não colmata as necessidades existentes, na medida em que existe população com carências habitacionais mas incapaz de se candidatar a um processo de aquisição. Defendem o arrendamento como a forma mais viável e adequada às características da população. As críticas proferidas e enunciadas resultam de diferentes critérios defendidos, por um lado, pelo PSD e, por outro lado, pelos partidos da oposição. O diferente posicionamento avaliativo permite concluir, por um lado, por uma forte solidariedade intra-partidária, no seio do PSD e defesa incontestável das obras realizadas pela Autarquia Local, aquando da sua liderança, e, por outro lado, uma contraposição acentuada das perspectivas da CDU e do PS.

3.6. MERCADO SEMANAL.

A análise a realizar insere-se na categoria funcional do Desenvolvimento Económico e Abastecimento Público. A problemática da localização do Mercado Semanal, junto ao Mercado Municipal, decorre no mandato de 1986-1989,

liderado pelo PSD, residindo a decisão nuclear na opção por uma nova localização para o Mercado Semanal.

3.6.1. ANÁLISE SEQUENCIAL E ESTRATÉGICA.

3.6.1.1. INICIAÇÃO.

Na sede do Concelho de S. Brás de Alportel realiza-se com frequência semanal um mercado, onde estão presentes vendedores ambulantes dos mais diversificados artigos, localizado justapostamente à área comercial da vila. Perante a afluência crescente dos munícipes a este mercado a fim de realizarem as suas compras em prejuízo directo dos comerciantes locais com lojas abertas, estes contestam a periodicidade do mercado, alegando o decréscimo nos respectivos níveis de vendas e defendem a sua realização com uma frequência inferior. Esta exigência é endereçada à AM, órgão deliberativo e competente no assunto, sob a forma de abaixo-assinado.

O processo decisório conseqüente resulta, pois, das pressões desenvolvidas pelos comerciantes locais no sentido de fazerem convergir a política pública aos respectivos interesses. As exigências efectuadas colocam este assunto na agenda pública, pelo modelo da mobilização, tornando-o, assim, uma prioridade, em termos de resolução, o mais adequada e atempadamente possível.

3.6.1.2. FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS.

As exigências expressas e a pressão desenvolvida por este grupo de comerciantes, que funciona como um grupo de interesse, não têm impactos conformes junto dos órgãos oficiais. Quer o Conselho Municipal, então existente, quer ambos os órgãos autárquicos, apoiam e defendem a existência do mercado em termos semanais, entendendo-o benéfico para os munícipes em geral. Ou seja, a realização do Mercado semanal não se lhes apresenta contestável. A não satisfação das exigências dos comerciantes enquadra-se num cenário em que os órgãos autárquicos recebem apoios para consecução do mesmo nos moldes habituais procedentes da população em geral. Ou seja, comparativamente os *inputs* desenvolvidos pela população em geral pesam mais que os *inputs* desenvolvidos pelos comerciantes locais.

Contudo, a continuidade das pressões emanadas dos comerciantes locais, surte efeito, na medida em que, a Autarquia Local cede e procura encontrar uma forma de conciliar os interesses do Município, da população, dos vendedores ambulantes e dos comerciantes locais. Neste contexto, a bancada social-democrata sugere a deslocação temporária do mercado semanal para outro espaço, como forma de evitar o “confronto” dos comerciantes locais com os vendedores ambulantes, até que se encontre uma solução definitiva, nomeadamente, com a aquisição de um terreno específico para o efeito. Os membros da AM eleitos pela CDU concordam com esta alternativa mas os membros eleitos pelo PS alertam para o facto de ter sido anteriormente adquirido um terreno com o propósito focado, pelo que se podia deslocar o mercado para este. Esta alternativa, que até então fora omissa, é rejeitada pelo PSD, por se localizar muito perto do Centro de Saúde concelhio, uma vez que lhe ia perturbar o normal funcionamento e o respectivo acesso.

3.6.1.3. TOMADA DE DECISÃO.

A alternativa apresentada pelo PSD é aprovada por maioria, com 10 votos a favor, sendo 9 do PSD e 1 do PS e 4 abstenções, sendo 3 do PS e 1 da CDU. Repare-se que, perante o diagnóstico da situação relativamente similar, entre as distintas forças partidárias, não se verifica um acordo no âmbito das potenciais soluções a desenvolver. A votação realizada em AM revela uma bipolarização entre o PSD, partido com maioria absoluta na AM e na CM, e os restantes partidos políticos com assento nos órgãos autárquicos, CDU e PS.

A deliberação proferida na AM não soluciona a temática e suscita renitência por parte do executivo na aceitação respectiva, que contesta a legalidade da aceitação da decisão da AM. O parecer do consultor jurídico da Autarquia Local dirime este conflito, evidenciando-se o papel desenvolvido pelos técnicos, em áreas diferenciadas na evolução dos processos decisórios. Este momento da evolução do processo apresenta uma especificidade interessante digna de um pequeno apontamento. Observam-se posturas diferenciadas no seio do PSD relativamente à exequibilidade, pelo menos temporária, de uma solução possível, na medida em que a proposta emanada da AM é protagonizada pela bancada social-democrata mas encontra uma forte resistência para a aplicação

respectiva por parte do executivo autárquico, maioritariamente liderado pelo PSD. Ou seja, transparecem divergências internas, o que pode ser susceptível de se interpretar como resultante da prevalência dos interesses locais, ou perspectivas em relação a estes, sobre as vertentes partidárias.

Surgem, entretanto, novos *inputs*. Emergem novos reforços de apoio à manutenção da realização do mercado, quer em termos de periodicidade, quer em termos da localização respectiva, protagonizado pelos munícipes em geral, e mais tarde pelos agricultores. Estes novos *inputs* recolocam o assunto no *agenda setting* e tornam premente a resolução respectiva, atendendo à conciliação possível entre os interesses manifestos dos munícipes e dos comerciantes locais, salientando-se a influência determinante dos actores sociais. Assim sendo, mesmo após a decisão tomada, continua-se a verificar a existência de pressões condutivas à implementação de outras alternativas, testemunho da não linearidade da evolução dos processos decisórios.

3.6.1.4. IMPLEMENTAÇÃO.

Apesar da divergência de resoluções propostas entre os órgãos autárquicos, a CM coloca o mercado semanal na ala Oeste da Avenida da Liberdade.

3.6.1.5. AVALIAÇÃO.

A implementação da acção pública obtém fortes críticas respeitantes aos efeitos causados, produzidas no contexto da AM, embora com variações partidárias.

Os membros da AM eleitos pelo PS efectuam uma avaliação globalmente negativa. Contestam a solução provisória implementada devido ao surgimento de problemas ao nível da circulação de veículos, dado o gradual e acentuado congestionamento do trânsito motivado pela exiguidade do espaço perante o acréscimo do número de feirantes no local.

O PCM, por seu lado, reconhecendo não ser a melhor solução, não desenvolve, todavia, esforços para a prossecução de outra alternativa. Desta forma, a alternativa de aquisição de um terreno para o efeito, torna-se omissa na medida em que não se desenvolvem acções, pelos menos visíveis e enunciadas, neste sentido.

Todo o processo é marcado pela bipolarização partidária com a contestação frequente dos eleitos locais pela CDU e pelo PS relativamente às posturas, às ideias e às alternativas sugeridas pelos eleitos pelo PSD, partido líder neste mandato. O facto do PSD ser dotado de maioria absoluta, tanto no órgão executivo, como no órgão deliberativo, inviabiliza a consecução das posturas e das propostas por aqueles colocadas, nomeadamente a aquisição de um terreno específico como alternativa ao problema colocado.

Contudo, não se detectam pedidos formais por parte, quer de grupos de interesses locais, quer da própria população, no sentido de resolução do novo problema emergente: problemas de congestionamento de trânsito numa das artérias principais da sede do Concelho.

Em suma, refira-se que no âmbito desta acção pública pode-se falar de alguma eficácia atendendo ao facto de se ter conseguido articular os objectivos pretendidos com os resultados conseguidos, mas ao mesmo tempo parece que se fica muito aquém, em termos de eficiência, se se considerar os efeitos indirectos produzidos. Por outro lado, em termos de cronograma estabelecido para a resolução definitiva do problema, pode-se referir o seu completo descumprimento não se tendo, portanto, concretizado no decurso do mandato em causa, nem mesmo nos mandatos posteriores em análise.

Tal como os processos anteriormente analisados, também este permite revelar a não linearidade da evolução respectiva, sendo antes caracterizado por sucessivos avanços e retrocessos, pela transversalidade dos *inputs* e pela sucessão de micro-decisões preponderantes ao (in)sucesso da política pública.

3.7. ESCOLA SECUNDÁRIA.

O tema da construção da Escola Secundária, integrado na categoria funcional da Educação, percorre os quatro mandatos autárquicos em análise. Inicia-se no mandato de 1983-1985, percorre o mandato de 1986-1989, mas a consecução respectiva ocorre, apenas, no mandato 1990-1993. Aliás, praticamente todo o decurso do processo ocorre neste mandato autárquico, coincidindo o respectivo término com o início do mandato 1994-1997. A decisão central concretiza-se na construção e respectiva localização da Escola Secundária.

A avaliação da política pública desenvolve-se em paralelo às fases teoricamente precedentes, o que possibilita a detecção de referências no decurso dos quatro mandatos. A problemática revela-se interessante na medida em que permite identificar os posicionamentos diferenciados das forças partidárias, em função do lugar relativo que ocupam no cenário dos órgãos autárquicos.

3.7.1. ANÁLISE SEQUENCIAL E ESTRATÉGICA.

3.7.1.1. INICIAÇÃO.

Os equipamentos educativos existentes no Concelho de S. Brás de Alportel em 1983 emergem como insuficientes atendendo às necessidades sentidas. A insuficiência não respeita aos níveis mais básicos do ensino mas, antes, ao nível complementar, ao nível secundário. Ou seja, todos os níveis de escolaridade encontram-se assegurados em quantidade e, pretensamente, em qualidade mas não existe qualquer equipamento no Concelho que permita a prossecução dos estudos para além do 9ºano de escolaridade nas mais diversas áreas. Neste contexto, os jovens estudantes que pretendam prosseguir os seus estudos, têm de se deslocar aos Municípios limítrofes, concretamente, Faro, Loulé ou Tavira. Perante esta realidade verifica-se, aquando da liderança da Autarquia Local pelo PSD, uma concordância extensiva a todas as forças partidárias no sentido de se considerar e defender a necessidade de construção de uma Escola Secundária no Município. Este sentimento é partilhado pelos diversos executivos autárquicos e a construção da Escola Secundária emerge como um projecto consensual, incorporando o *agenda setting* com um grau de prioridade elevado no mandato de 1990 a 1993, pelo modelo da antecipação.

3.7.1.2. FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS.

Com vista a obviar o problema, o PSD no exercício da liderança do executivo autárquico no mandato de 1986-1989, adquire um terreno a Norte da sede de Concelho, alegando ser o indicado para a localização da Escola Secundária.

Neste momento, observa-se a aceitação unânime da alternativa de construção de uma Escola Secundária de raiz e com a localização especificada, tendo os *inputs*, materializados em exigências, sido essencialmente desenvolvidos pela

população estudantil, em particular, e pela população local, em geral. Contudo, se parece reinar a unanimidade entre a Autarquia Local e a população em geral, a particularidade da conjuntura política altera as pretensões de acção pública.

Com a proximidade do término do mandato autárquico de 1986-1989, e pretensamente procurando mostrar aos munícipes, em geral, e aos eleitores, em particular, o desenvolvimento de iniciativas de vulto em prol da população, o executivo autárquico, liderado pelo PSD, resolve substituir a localização e construção da Escola Secundária, anteriormente definida, pela localização e construção de um Estádio Municipal, equipamento que se revela de mais rápida execução, sendo consonante com os desejos das várias associações desportivas locais e da população em geral. Ou seja, a alternativa aceite é, entretanto, rejeitada pelo executivo do PSD que a substitui por uma nova alternativa: Estádio Municipal.

Esta alteração conta com o apoio das associações desportivas locais, uns mais expressos do que outros, que reforçam a ideia do investimento constituir um forte impulso, ao nível da atractividade do Concelho, em termos desportivos, nomeadamente, com a realização de torneios a vários níveis, e um consequente desenvolvimento desportivo e local, em termos gerais. Contudo, parece não ser alheio o facto de o PCM e o vereador em regime de permanência pertencerem a algumas destas associações. Se a pertença não motiva directamente a opção, reforça-a, sem dúvida, uma vez efectuada. Assim, as associações, para além de desenvolverem apoios à iniciativa, funcionam como grupos de interesses, protagonizando comportamentos conducentes à prossecução da iniciativa.

O desenvolvimento do equipamento desportivo entra no *agenda setting* assumindo-se, então, como obra verdadeiramente prioritária pelo que, a pretensão inicialmente vigente de construção da Escola Secundária naquele espaço em concreto, resulta como uma alternativa rejeitada à qual se sobrepôs uma outra alternativa aceite, a da construção do Estádio Municipal. O executivo entende que, perante os recursos disponíveis, esta configura a melhor opção.

O conteúdo e o desenvolvimento do projecto para este novo equipamento parece constituir a mais forte prova de que a mudança das políticas públicas assentou nas especificidades do contexto político envolvente concretizando-se,

sobretudo, numa estratégia político-partidária. Segundo fica posteriormente demonstrado, este projecto não obedece aos trâmites legais exigíveis para uma posterior apreciação e aprovação pelas entidades competentes e para uma consequente exequibilidade. Concretiza-se num desenho elaborado pelo vereador da CM, engenheiro de formação, sem consideração das normas básicas respectivas. Tal facto retrata a urgência e a aparência que se procura demonstrar à população local em vésperas de eleições autárquicas.

Portanto, até aqui pode-se salientar o peso dos apoios recebidos conformes à realização do Estádio Municipal, principalmente veiculados pelas associações locais desportivas que permitem a produção do *output* no sentido da respectiva realização. O critério subjacente sob o qual o executivo autárquico produz esta acção pública consiste na necessidade de desenvolvimento desportivo do Concelho que, por sua vez, permitiria a dinamização do mesmo em distintas vertentes, nomeadamente a económica e a cultural.

Porém, com a conquista do poder autárquico por maioria absoluta pelo PS, para além da mudança do cenário político, ocorre uma mudança nas directrizes base ao desenvolvimento das políticas públicas a desenvolver. Ou seja, a alteração da conjuntura política pressupõe consequências nítidas nas políticas públicas desenvolvidas e nas lógicas subjacentes.

O *agenda setting* sofre alterações na medida em que a prioridade estabelecida para o Estádio Municipal direcciona-se para a construção da Escola Secundária, dado o PCM e os seus vereadores considerarem ser preponderante para o Concelho, mais adequada às necessidades prementes e mais benéfica do que o Estádio Municipal. Entendem constituir uma das maiores carências de que o Concelho sofre no momento, pelo que procedem às diligências necessárias para a sua consecução. Contudo, perante a exiguidade do terreno, entretanto, disponível para o efeito, enunciada pelas entidades competentes, concretamente pelo Departamento de Equipamentos da Direcção Regional de Educação de Évora, e consequente sugestão para a implementação respectiva no espaço onde se projectava o Estádio Municipal e a pretensão de aproveitamento das participações financeiras facultadas, o executivo autárquico informa ser sua pretensão utilizar este terreno para a localização da

Escola Secundária, pelo que a alternativa aceite no mandato autárquico anterior é rejeitada sucedendo-lhe uma nova alternativa de política pública.

O cenário de evolução do processo decisório extravasa o nível local, sendo determinado por actores técnicos e administrativos pertencentes a níveis hierárquicos superiores, em termos de Administração Pública. Aspecto que evidencia, não somente, a dependência das Autarquias Locais em relação à Administração Central e delegações respectivas, como retrata a preponderância dos conhecimentos técnicos no contexto das decisões e consolida a designação das mesmas como político-administrativas. O *input* promovido revela-se determinante para a escolha da alternativa a defender.

A emergência desta nova alternativa suscita vastas discordâncias junto dos eleitos locais pelo PSD, anteriores líderes do executivo autárquico, que protagonizam a defesa da alternativa neste momento rejeitada: construção do Estádio Municipal. Estes últimos defendem a procura de um novo espaço para o efeito. Esta alternativa é rejeitada pela liderança partidária da CM, atendendo à diminuta capacidade financeira da Autarquia Local.

Emergem, nesse momento, os conflitos políticos entre principalmente o partido político líder do executivo autárquico, o PS, e o anterior partido político líder do mesmo órgão, o PSD, concretizados na defesa de alternativas de políticas públicas diferenciadas, com argumentações subjacentes em conformidade com a perspectiva individualizada do desenvolvimento do Concelho.

Enquanto o PSD insiste na utilização daquele espaço para o Estádio Municipal, o PS, ao considerar a Escola Secundária como um equipamento mais premente, coloca-a no *agenda setting* das políticas públicas mais urgentes, rejeitando conseqüentemente, a alternativa de política pública veiculada pelo executivo anterior e as novas propostas de localização sugeridas pelo vereador do PSD, anterior PCM, atendendo à insuficiência de recursos da Autarquia para poder adquirir novos terrenos. Promove a aceitação da alternativa de construção da Escola Secundária no terreno onde se haviam iniciado trabalhos de terraplanagem para a implantação do Estádio Municipal.

A CDU mantém uma postura interessante, na medida em que, lamenta a incompatibilidade entre os projectos considerando qualquer deles benéficos

para a população mas não define a alternativa preferida em situação de escolha obrigatória. De alguma forma, apoia a exequibilidade de qualquer um deles.

Ao optar maioritariamente por esta solução, dado os vereadores social-democratas contestarem a localização respectiva, a CM obtém o apoio das entidades oficiais, nomeadamente o Departamento dos Equipamentos da Direcção Regional da Educação de Évora que, aliás, fora quem a sugerira, e dos membros da AM eleitos pelo PS. Em contrapartida, tem como principais objectores à localização e não ao equipamento em si, o PSD, quer na CM, quer na AM, que reagem negativamente à mudança das prioridades estabelecidas, dado terem sido os anteriores proponentes e defensores do projecto do Estádio Municipal e verem, neste momento, a implementação respectiva ameaçada.

Chama-se a atenção para o facto de os processos decisórios não se desenvolverem isoladamente entre si. Neste caso em concreto, estão dois processos decisórios intrinsecamente ligados, e mesmo em confronto, cujas posturas relativas determinam a evolução do outro. Acresce-se, ainda, a forte ligação dos eleitos locais para com os projectos por si perspectivados, mesmo aquando na categoria de oposição, e a intensa solidariedade entre os eleitos locais desta vertente partidária expressa na partilha das posturas.

3.7.1.3. TOMADA DE DECISÃO.

A decisão da construção da Escola Secundária no terreno especificado é tomada com a discordância dos vereadores do PSD, relativa à localização do equipamento e não ao equipamento em si.

3.7.1.4. IMPLEMENTAÇÃO.

No âmbito do decurso dos trâmites processuais para o evoluir do processo denota-se a presença permanente dos actores administrativos com o sistemático acompanhamento e o desenvolvimento das acções necessárias, nomeadamente, ao nível das candidaturas a programas de financiamento, de selecção de firmas a executar o projecto, entre outras. Obviamente, tais funções são de sua competências e vindo, mais uma vez, comprovar a forte articulação existente entre dois tipos de poder: autárquico e administrativo.

É possível, de igual modo, identificar a presença de alguns actores sociais, construtores civis, que procuram estabelecer uma permuta de terrenos com a Autarquia Local, disponibilizando-se a cederem algumas parcelas necessárias ao arranjo urbanístico da zona da Escola Secundária e respectivas infra-estruturas, mediante condições específicas, naturalmente favoráveis às suas actividades. Esta exigência encontra eco no executivo autárquico maioritário que se prontifica a aceitar algumas das condições, mas recebe a discordância dos vereadores do partido da oposição, do PSD, dado entenderem que os actores sociais em causa estão a ser beneficiados.

Esta situação não só reflecte alguma permeabilidade da Autarquia Local em relação a agentes externos, a influências/acordos com actores diversificados, como também demonstra que, mesmo na fase da implementação, se procedem aos ajustamentos necessários para a obtenção dos objectivos, previamente definidos, e se alteram as alternativas, previamente definidas, com o intuito último, pelo menos em teoria, da preservação dos interesses públicos.

Os assuntos sujeitos a apreciação para posterior deliberação, tanto na CM, como na AM, recebem maioritariamente aprovações consensuais, apesar da discordância inicial do PSD relativamente à implantação do projecto em causa. Tal revela que acima das pretensões de acções políticas, em termos partidários, estão os verdadeiros interesses da população, não sendo estes últimos utilizados como armas de confronto político.

3.7.1.5. AVALIAÇÃO.

A avaliação efectua-se ao longo do processo e caracteriza-se pela unanimidade partilhada pelas distintas vertentes partidárias quanto às necessidades e aos benefícios resultantes desta política pública, apesar dos eleitos locais pelo PSD, quer na AM, quer na CM, defenderem a localização do equipamento educativo em outro espaço, atendendo à inviabilização do projecto por estes iniciado e considerado preponderante para o desenvolvimento do Município.

Após a execução do equipamento, a avaliação da política pública recebe notas positivas de todas as vertentes partidárias com assento nos órgãos autárquicos e da população em geral e dos jovens em particular.

3.8. PLANO DIRECTOR MUNICIPAL.

O processo de elaboração do PDM, inserido na categoria funcional da Habitação e Urbanização, passa por várias vicissitudes ao longo dos quatro mandatos autárquicos. Perpassa os mandatos de 1983-1985, de 1986-1989, de 1990-1993 e de 1994-1997. A decisão nuclear consiste na aprovação do PDM.

3.8.1. ANÁLISE SEQUENCIAL E ESTRATÉGICA.

3.8.1.1. INICIAÇÃO.

O planeamento local e o conseqüente ordenamento do território assumem, actualmente, um papel preponderante para a prossecução do desenvolvimento local. Concebido, hoje, como obrigatório, com tradução em vários instrumentos legais, de âmbito nacional, regional e local, nem sempre apresentou este carácter. Sendo desejável não era imperativo. É neste contexto que se inicia este processo decisório. Os eleitos locais procurando estabelecer uma lógica de implementação urbanística conjugadamente com a imperatividade legal, integram a elaboração do PDM no *agenda setting*, pelo modelo da antecipação.

3.8.1.2. FORMULAÇÃO DAS ALTERNATIVAS.

Atendendo ao facto de este instrumento assumir apenas um carácter de obrigatoriedade em 1990, com o Decreto-Lei nº69/90, de 2 de Março, o desenvolvimento do processo no mandato de 1983-1985, liderado pelo PSD, decorre de forma lenta, constituindo uma acção pública a desenvolver, sem incorporar um grau de prioridade significativo no *agenda setting*. O executivo autárquico, em colaboração com os funcionários administrativos, inicia a tramitação legal conforme à consecução do PDM, mediante a consulta a gabinetes da especialidade, com vista a conhecer preços e prazos de elaboração, a adjudicação do levantamento cartográfico do Concelho, contactos com a Comissão de Coordenação Regional do Algarve e com o Gabinete de Apoio Técnico de Faro que se disponibilizou para colaborar na elaboração dos estudos sumários de planeamento e no próprio PDM.

A primeira referência deste processo na AM ocorre, apenas, em Abril de 1985, mediante um membro da AM eleito pelo PS que alerta para a necessidade da

respectiva realização, em termos urgentes, com vista à prossecução do desenvolvimento do Município. A exigência proferida não obtém consequências visíveis ao não produzir *outputs* por parte do executivo autárquico.

O trabalho prévio à elaboração do PDM, ou seja, os estudos sumários são concluídos apenas em 1986. Desde esta altura até, sensivelmente, o término do mandato de 1986-1989, não se verificam quaisquer referências relativas à evolução respectiva. A conjugação destes factos parece demonstrar um certo descaramento por parte da CM e a omissão das decisões respectivas.

Assim, se no mandato de 1983-1985 a evolução é algo lenta e, logo, demonstrativa da baixa prioridade no *agenda setting*, ou seja, existem outras questões com mais premência, no mandato de 1986-1989, esta postura é reforçada e acentuada, dada a inexistência de diligências promotoras da respectiva consecução, demonstrada pela ausência de referências e pelo facto de o PCM, no término deste mandato, referir ser a altura indicada para a elaboração do PDM, atendendo ao PROT-AL estar em fase de acabamento.

O pouco interesse parece ser extensivo a toda a classe política, dado não se constatarem pressões significativas, pelos partidos políticos representados nos órgãos autárquicos, para que o processo fosse considerado preponderante e, conseqüentemente, fosse atempada e convenientemente desenvolvido e, ainda, aos restantes, e potenciais, actores locais, dado não se detectar qualquer presença destes. A justificação parece residir no facto de o PDM ser um instrumento eminentemente de gestão autárquica, o qual não integra as preocupações da sociedade civil por esta não ter percepção do impacto por este promovido, face à respectiva cultura política.

Assim, a realização do PDM apresenta-se como uma alternativa unanimemente aceite mas, em simultâneo, descurada pelas distintas vertentes partidárias com representatividade local. Apesar dos apoios desenvolvidos pelas entidades competentes, nomeadamente a nível regional, não se verifica o desenrolar contínuo e incessante da elaboração do PDM, parecendo mesmo que, neste período, constitui basicamente uma alternativa omissa.

Com a liderança socialista nos órgãos autárquicos, alteram-se, em simultâneo, as respectivas perspetivação e a importância a atribuir-lhe. A tal não será

alheio, de igual modo, a alteração do contexto envolvente, nomeadamente em termos legislativos. O executivo autárquico, liderado pelo PS, consciente de que a partir de 1992 não beneficiaria de quaisquer apoios financeiros por parte da Administração Central na execução das obras caso sem ter o PDM aprovado, advoga a sua célere elaboração de forma a que o Município não ficasse prejudicado. Neste sentido, a imposição legal emanada da Administração Central configura-se como um *input* veemente à consecução do PDM, evidenciando, mais uma vez, a relação de dependência da Autarquia Local. Com este cenário, os partidos políticos desenvolvem uma acção estratégica com vista ao benefício do Município aprovando, por unanimidade, mandar elaborar o PDM, expressão do apoio à política pública e, igualmente, da hegemonia dos interesses locais sobre as divergências partidárias.

O desenrolar do processo tem a participação sistemática dos funcionários administrativos locais que produzem os esforços necessários e as acções adequadas e exigíveis, concretizados na informação da necessidade de concurso público, na análise das propostas concorrentes e na indicação da empresa a adjudicar a elaboração do PDM, entre outros aspectos. O executivo autárquico conta, igualmente, com o apoio da Secretaria de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território, traduzido numa comparticipação de 5 mil contos para a elaboração do instrumento referido. A relação entre a CM e a empresa responsável pela elaboração do PDM caracteriza-se pela sistemática proximidade e troca de informações e pelo respeito desta relativamente às solicitações apresentadas por aquela.

Nesta sequência, comprova-se a forte articulação entre a Autarquia Local e os vários actores administrativos e técnicos envolvidos na evolução do processo, articulação positiva face aos apoios desenvolvidos para a consecução da política pública. Mas, por outro lado, revela-se, ainda, o poder e a capacidade de influência implícitos destes actores, dado os conhecimentos detidos constituírem um forte constrangimento às características da evolução em causa. A expressão do constrangimento por parte dos actores técnicos e da dependência da Autarquia Local em relação às entidades oficiais regionais alargar-se, de igual modo, à definição do conteúdo concreto do PDM. Refira-se, por exemplo, a

Comissão de Coordenação Regional do Algarve, a Direcção Regional de Agricultura do Algarve, a Direcção Geral do Ordenamento do Território, entre outras, que integram a Comissão Técnica de Acompanhamento do PDM, responsáveis pela elaboração dos pareceres técnicos imprescindíveis ao PDM.

A emissão sucessiva de pareceres indeferindo as pretensões da Autarquia Local condicionam, sistematicamente, a elaboração do PDM. Pareceres discordantes dos perímetros urbanos estabelecidos, entre outros aspectos, que merecem o descontentamento do executivo autárquico, dado alegar ter respeitado sempre as orientações estabelecidas pela equipa técnica. Neste contexto, as exigências feitas pela Administração Central, ou direcções regionais, prolongam a duração do processo funcionando, mesmo, como um *input* constrangedor.

Nesta fase os *inputs* e os *outputs* produzidos pelas entidades integradoras da Comissão Técnica de Acompanhamento do PDM não partilham das características evidenciadas anteriormente. Ou seja, os apoios desenvolvidos são substituídos por exigências à conformidade com as especificidades defendidas por cada uma destas entidades, pelo que, os *outputs* produzidos contrariam com frequência as pretensões da Autarquia Local.

O *output* final dos relatórios preliminares do PDM, em Setembro de 1991, não conduz ao término desta fase do processo. Com a aprovação do PROT-AL torna-se necessário proceder a alguns ajustamentos, face à exigência de conformidade entre os planos, programas e projectos de carácter nacional, regional e local, o que coloca este plano regional na condição de elemento condicionador do PDM, cujo projecto é concluído, então, em Fevereiro de 1992.

Para além das exigências patentes, o executivo autárquico recebe apoios provenientes das distintas forças partidárias presentes nos órgãos autárquicos, tendo o membro da AM eleito pela CDU apelado à população para defender os interesses do Concelho numa discussão pública a realizar com as diversas entidades regionais competentes. Idêntico apelo é realizado, posteriormente, pelo PCM o qual obtém, exactamente, o mesmo *feedback*. A população emerge como um actor preponderante e estratégico para o desenvolvimento e redefinição do processo no sentido das necessidades prementes do Concelho. Porém, não protagoniza o papel requerido dadas as respectivas intervenções

não sensibilizarem ou alterarem as perspectivas técnicas das entidades competentes.

Salienta-se a constante atenção desenvolvida por uma categoria profissional que procura acompanhar a evolução de todo o processo com vista a inflectir, dentro das suas capacidades, as possíveis repercussões negativas: construtores civis. Face aos reflexos directos que a execução concreta desta política promove na respectiva actividade apresenta-se como a categoria profissional mais assídua e presente. A sua presença resulta atenuada perante o facto de não emergirem como um grupo constituído a defender os respectivos interesses. Desenvolvem acções de forma individualizada o que, naturalmente, enfraquece as solicitações e/ou apoios desenvolvidos.

Cada nova exigência das entidades regionais competentes envolvidas é remetida, pelo executivo autárquico ao Gabinete executor do PDM, a fim de proceder aos ajustamentos necessários, de forma a viabilizar a aprovação do projecto do PDM. Este processo arrasta-se de 1992, aquando da conclusão dos estudos preliminares, até sensivelmente 1995, aquando da ratificação do PDM.

Neste período de sucessivos ajustamentos, as posturas desenvolvidas pelas distintas forças partidárias sofrem algumas alterações. Os membros da AM eleitos pelo PSD, inicialmente apoiantes da acção produzida pelo executivo autárquico, liderado pelo PS, imputam a demora na aprovação do plano à incompetência de quem o elabora. O membro da AM eleito pela CDU, por seu lado, mantém o seu apoio inicial considerando que a obstaculização do processo provém das entidades regionais competentes que não definiram atempadamente as regras a cumprir, nomeadamente, no que respeita às delimitações da Reserva Ecológica Nacional e da Reserva Agrícola Nacional. Globalmente, todas as forças partidárias acentuam as suas preocupações, atendendo à impossibilidade da CM beneficiar de participações pela Administração Central sem a aprovação do PDM. Por fim, o PS acusa a Comissão de Coordenação Regional do Algarve de ser responsável pelo atraso do processo, dado controlar todas as comissões técnicas envolvidas.

Os *inputs* diferenciados revelam estratégias distintas de gestão da vida política local e de perspectivas para o desenvolvimento do Concelho, promovidas pelos

actores políticos. A CDU emerge como a força partidária da oposição que mais se solidariza com a CM liderada pelo PS, aspecto anteriormente salientado.

As novas exigências relativas às áreas da Reserva Ecológica Nacional e da Reserva Agrícola Nacional são ultrapassadas com a aceitação estratégica da Autarquia Local dos novos limites, a fim de não prolongar, ainda mais, o processo e não perigar a comparticipação dos projectos quase concluídos.

A consequência final das influências promovidas pelas entidades regionais traduz-se numa versão definitiva do PDM altamente constrangida pelas mesmas, verdadeiras responsáveis pela alternativa aceite, atendendo às limitações da Autarquia Local para contra-argumentar e à necessidade premente de ver este instrumento aprovado para benefício do Município.

3.8.1.3. TOMADA DE DECISÃO.

Posteriormente, a apreciação e consideração da pertinência do PDM para a gestão municipal, conjugada com a pretensão de evitar prejuízos irremediáveis para o Município, e atendendo às restrições impostas relativas a candidaturas a fundos nacionais e comunitários até à aprovação deste instrumento, motiva a deliberação unânime do executivo autárquico em concordar com o projecto do PDM de S. Brás de Alportel apresentado, e a respectiva submissão a parecer da Comissão Técnica de Acompanhamento nos termos da disposição legal. Delibera, ainda, perante a anuência da Comissão de Coordenação Regional do Algarve, proceder à respectiva colocação a inquérito público no qual são apresentadas três reclamações-exposições, cuja apreciação apenas considera e atende positivamente algumas.

O envolvimento da população local emerge como uma tramitação legal, no contexto da evolução do processo, e atendendo ao explicitado acima, não o condiciona significativamente, podendo tal ser justificado pela intervenção efectuar-se na individualidade de cada cidadão, que vê os interesses respectivos em causa, e não enquanto grupo. Corrobora-se, desta forma, a insuficiência da intervenção e das influências promovidas isoladamente. Mas é de salientar a continuação da participação algo frequente, no contexto de referência, de uma dada categoria socio-profissional, que não age enquanto tal,

mas na individualidade de cada cidadão: os construtores civis. A delimitação do perímetro urbano, por exemplo, constitui um condicionalismo aos respectivos interesses daí que, informalmente, ao longo do processo, procurem influenciar as definições do mesmo.

Nesta sequência, a CM delibera por unanimidade, aprovar a versão final do PDM e submete-la a aprovação em AM, no âmbito das suas competências, sendo aprovado por maioria com 11 votos a favor, sendo 9 do PS, 1 do PSN e 1 da CDU e 4 abstenções, todas do PSD.

Enquanto a bancada do PSD justifica a abstenção pela preponderância que o PDM assume para a CM sem, contudo, ser o mais adequado para o Concelho; o PSN recorre, de igual modo, da preponderância do PDM para o Município e, ainda, do facto de ser susceptível de rectificação; a bancada socialista fundamenta-se nas necessidades e interesses do Concelho, apesar de considerar, igualmente, não ser o plano desejado, sugerindo a sua revisão, tão breve quanto possível; a CDU suporta-se nas necessidades do Concelho.

A alternativa aceite, mais do que satisfazer as necessidades do Concelho, revela-se, essencialmente, estratégica por inibir o desenvolvimento de efeitos entendidos, em termos globais, como ainda mais nefastos para o Concelho – a não participação dos projectos municipais.

Refira-se, contudo, que todas as deliberações, entendidas como intermédias, quer na CM, que na AM, são tomadas por unanimidade, todas as novas alterações impostas pelas distintas comissões técnicas são aceites unanimemente por todos os eleitos locais.

3.8.1.4. IMPLEMENTAÇÃO.

Após o conhecimento da ratificação do PDM de S. Brás de Alportel em reunião de Conselho de Ministros, por ofício da Secretaria de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território e da publicação consequente em Diário da República, o executivo autárquico implementa o PDM, mediante o respeito às linhas de desenvolvimento presentes, às limitações expressas e às permissões ou interdições incluídas. Ou seja, toda a acção municipal passa a ser regida por este documento, inculcando aos actores técnicos e administrativos da Autarquia

Local um papel preponderante no sentido de procederem às medidas necessárias com vista ao respectivo cumprimento.

3.8.1.5. AVALIAÇÃO.

A avaliação é efectuada, paralelamente, ao desenvolvimento prosseguido, não sendo as reacções muito díspares. As distintas forças partidárias com assento nos órgãos autárquicos, são, globalmente, unânimes em considerar que o *output* final, o PDM aprovado, não é o mais indicado para o Município, mas o possível, atendendo que maiores demoras tornavam-se ainda mais prejudiciais, pelo facto de o Município não poder beneficiar de contratos-programa no âmbito dos investimentos pretendidos. Neste cenário de alguma concordância verificam-se, porém, algumas perspectivas discordantes.

Os membros da AM eleitos pelo PSD acusam o executivo autárquico de ter sido muito transigente em relação às questões colocadas pelas entidades oficiais, não se aproximando, por isso, o PDM das necessidades do Concelho. A bancada socialista, apesar de discordar do conteúdo do PDM, entende-o como necessário a fim de evitar um mal maior – o não desenvolvimento de projectos por falta de financiamento. Por seu lado, o membro da AM eleito pelo PSN imputa a responsabilidade do conteúdo do PDM ao incumprimento atempado do mesmo pelos executivos dos dois primeiros mandatos em análise, dado na altura as restrições serem diminutas e, logo, poderia ser mais adequado às características e interesses do Município.

No término do processo, a avaliação é feita, globalmente, de forma positiva, tendo em consideração a possibilidade de se poder beneficiar de contratos-programa para a realização de obras entendidas como prementes para o Município mas, atendendo aos aspectos menos positivos, o executivo remete o processo à Divisão Técnica de Obras e Urbanismo a fim de serem assinaladas as respectivas deficiências notórias, para se iniciar o seu processo da revisão.

Este processo permite revelar uma certa descoordenação entre as delegações regionais, na medida em que, algumas definições territoriais básicas para o posterior enquadramento do PDM não se encontram definidas ao mesmo tempo em que se exige a aprovação deste instrumento. Refira-se o caso das

delimitações da Reserva Ecológica Nacional e da Reserva Agrícola Nacional. Permite salientar, igualmente, que a Autarquia Local e a Administração Pública adjacente constituem um patamar de um corpo maior e mais complexo. Não protagonizam uma autonomia plena, nem sequer a capacidade de fazer vencer as suas perspectivas de vertentes de desenvolvimento do Concelho. Neste processo decisório é notório o peso da Administração Central na figura dos seus “braços” ao nível regional. Numa década em que se fala nas virtudes do paradigma territorialista¹⁴⁴ parece que a autonomia das Autarquias Locais continua a ser relativa. Obviamente que, não se professa total independência em relação aos órgãos regionais e nacionais mas, uma atenção para as realidades concretas, para as necessidades e potencialidades dos Municípios.

3.9. ATERRO SANITÁRIO REGIONAL.

O processo decisório relativo ao Aterro Sanitário Regional, incorporado na categoria funcional de Defesa e Protecção do Meio Ambiente, decorre, na íntegra, no mandato de 1994-1997, liderado pelo PS, e apresenta como decisão central a localização desta infra-estrutura.

3.9.1. ANÁLISE SEQUENCIAL E ESTRATÉGICA.

3.9.1.1. INICIAÇÃO.

A identificação do problema surge com a necessidade de se cumprirem as directrizes comunitárias relativas ao tratamento dos resíduos sólidos, mediante a extinção das lixeiras municipais existentes e o processar do tratamento dos resíduos sólidos em aterros sanitários.

Os elevados custos implícitos da infra-estrutura inviabiliza a pretensão de cada Município prover ao seu próprio Aterro Sanitário pelo que, se desenvolve, consequentemente, a lógica da infra-estruturação multimunicipal, gerida por

¹⁴⁴ O paradigma territorialista configura o modelo de desenvolvimento local actualmente entendido como alternativa ao fracasso da aplicação do paradigma funcionalista caracterizada pela hierarquia rígida das decisões, tendo estas sistematicamente uma ordem decrescente. O paradigma territorialista, por seu lado, privilegia, entre outros aspectos, a participação dos actores locais na definição das estratégias promotoras desse mesmo desenvolvimento, uma vez que são efectivamente estes que melhor conhecem as necessidades a satisfazer e as potencialidades a rentabilizar dos territórios locais (Mergulhão 1997).

uma empresa de âmbito regional, ou seja, um aterro sanitário para o qual convergem os resíduos sólidos dos vários Municípios da área limítrofe, suscitando a designação de Aterro Sanitário Regional. Empresa composta com a participação de várias Autarquias Locais e que, no futuro, seria a responsável pelo cumprimento das directrizes comunitárias implícitas. Portanto, os objectivos definidos consistiam no cumprimento destas normas. Neste contexto, a Autarquia Local delibera, por unanimidade, aprovar a proposta de diploma legal relativo à constituição do sistema multimunicipal e da sociedade concessionária “ALGAR – Valorização e Tratamento dos Resíduos Sólidos, S.A.”.

Atendendo às dimensões da região algarvia, da população residente e do número de Municípios existentes, são estipulados três Aterros Sanitários Regionais: um para o Barlavento, outro para o centro e outro para o Sotavento, sendo, neste último caso, indicados para a respectiva localização os Concelhos de S. Brás de Alportel e de Loulé.

A questão da localização mais adequada do Aterro Sanitário Regional ao nível do Sotavento Algarvio concretiza o problema e o processo decisório consequente. Atendendo à necessidade de localização, da definição da postura dos órgãos autárquicos e aos impactos provocados na população, integra o *agenda setting* com elevada prioridade, pelo modelo da mobilização.

3.9.1 .2. FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS.

A localização do Aterro Sanitário Regional ao nível do Sotavento, como em relação às outras áreas regionais, pressupõe que se obedeça a uma lógica de adequação equilibrada às áreas de influência, e uma das hipóteses de localização recai no Concelho de S. Brás de Alportel, dado ser geograficamente central, provocando algum incómodo aos órgãos locais e à população residente.

O PCM desde cedo se distancia desta possibilidade ao refutar a localização do Aterro Regional Sanitário no Concelho de S. Brás de Alportel, por entender a premência de outras infra-estruturas e que, nomeadamente, as vias rodoviárias não oferecem condições para a sistemática passagem dos camiões transportadores dos resíduos em questão. Contudo, no caso de imperatividade, defende contrapartidas ajustadas às necessidades do Concelho. Este

posicionamento é extensivo a todo o executivo autárquico que delibera, unanimemente, pela não localização do Aterro Sanitário Regional no Concelho. A alternativa aceite e defendida e o consequente *output* produzido na CM não encontra linearidade ao nível do órgão deliberativo, dadas as posições não serem tão concordantes. Enquanto os membros da AM eleitos pelo PS corroboram a postura assumida pelo PCM e pelo restante executivo autárquico e o membro eleito pelo PSN se mostra igualmente concordante, a CDU aceita a hipótese da localização em S. Brás de Alportel e os membros eleitos pelo PSD consideram, com alguma facilidade, esta localização desde que sejam asseguradas certas contrapartidas, revelando dissonâncias relativamente à perspectiva defendida pelo vereador social-democrata. Ou seja, na AM verificam-se *inputs* conformes à não localização pelo PS e pelo PSN e, em simultâneo, *inputs* conformes à aceitação, com a condicionante das contrapartidas entendidas como adequadas, pela CDU e pelo PSD. A alternativa rejeitada pelo executivo autárquico e pelos membros da AM eleitos pelo PS e PSN, constitui uma possível alternativa a viabilizar pelas restantes forças partidárias. A discordância patente suporta-se em diferentes critérios: a posição contrária à localização fundamenta-se nos efeitos perversos implícitos ao nível do ambiente e no facto de o Concelho ser o que menos resíduos produz pelo que lhes parece ilógica e injusta a dita localização; a posição condicionalmente favorável baseia-se nas eventuais contrapartidas utilizadas como negociação, tidas como importantes para o Concelho.

Estes não são, porém, os únicos *inputs* intervenientes no processo. A população local, considerando a infra-estrutura prejudicial para o Concelho, manifesta o seu desagrado quanto a uma possível localização neste, mediante uma manifestação organizada nas artérias principais da sede do Concelho. Ou seja, desenvolve uma participação política activa como forma de pressionar e induzir o sentido da decisão final. Por outro lado, uma associação de defesa ambiental, nitidamente uma associação de interesse, atendendo ter sido constituída com a finalidade de defender esta “causa”, procura, igualmente, desenvolver influências para condicionar o processo decisório e obstaculizar, por conseguinte, o processo de implementação do Aterro Sanitário Regional no

Concelho, encarando-o largamente prejudicial a um Município que usufruí de um microclima específico altamente benéfico para terapêuticas de doenças respiratórias, motivo pelo qual dispõe de um Sanatório.

Atendendo à importância atribuída pelas distintas forças partidárias, pelos meios de comunicação social locais e mesmo pela população, o assunto em causa acresce o respectivo grau de prioridade no cenário do *agenda setting* tornando-se, por conseguinte, um dos assuntos mais prementes em termos de resolução.

Os *inputs* produzidos pela população local têm um peso determinante na evolução do processo decisório e protagonizam uma dupla faceta. Por um lado, a população, objecto de todas as políticas públicas locais e sujeito na selecção dos dirigentes autárquicos, reforça a ideia da não localização e torna-a extensiva a todas as vertentes partidárias presentes em ambos os órgãos autárquicos. Ou seja, as vertentes partidárias condicionalmente favoráveis à localização do Aterro Sanitário Regional, inflectem as posturas no sentido de defenderem os interesses locais reclamados pela população abdicando das suas perspectivas iniciais. Por outro lado, a participação política da população não se revela inocente mas, antes, produto de influências partidárias. A justificação para tal encontra-se na falta de participação da população nas reuniões públicas, quer da CM, quer da AM, nomeadamente no que respeita a temas de interesse colectivo, pelo que o alerta ocorre por outros meios: intervenção partidária e comunicação social.

Assim, enquanto o PCM, o restante executivo autárquico e os membros da AM eleitos pelo PS e pelo PSN mantêm as mesmas posturas, ocorrem alterações nas perspectivas dos eleitos locais inicialmente favoráveis, sobre condicionamento, à localização do Aterro Sanitário Regional no Município: a CDU defende a mudança de perspectiva por se encontrar melhor informada e o PSD, por seu lado, argumenta ter sido sempre contra a localização e que falara em contrapartidas apenas no caso de imposição e não de aceitação.

Neste contexto, a população local desempenha um papel preponderante na definição em absoluto da alternativa aceite e, conseqüentemente, da alternativa rejeitada e, ao se opor à localização do Aterro Sanitário Regional no Concelho, corrobora a postura inicialmente assumida pelo executivo autárquico. Tal facto

parece retractar a falta ou distorção da comunicação, dado a população se manifestar contra uma política que, afinal, havia sido previamente rejeitada, por unanimidade, pelo executivo autárquico. Por outro lado, as dimensões atingidas por esta questão tomam mais sentido se se atender que este problema ocorre em pleno ano de eleições autárquicas podendo, por isso, ter sido utilizado no contexto de uma estratégia política.

3.9.1.3. TOMADA DE DECISÃO.

Perante estas evoluções a AM delibera, por unanimidade, pela não localização do Aterro Sanitário Regional no Concelho. Recorde-se, porém, que a mesma decisão fora proferida na CM, anteriormente, com idêntica tipologia de votação.

3.9.1.4. IMPLEMENTAÇÃO.

A implementação da acção pública, considerando a decisão proferida, é desenvolvida por outros actores políticos, nomeadamente pela CM de Loulé, dado a opção de localização ter recaído sobre este Concelho, pelo que os actores locais sociais, administrativos ou políticos não desenvolvem um papel directo na execução da mesma. Contudo, tal não pressupõe a ausência de efeitos e de avaliação da política pública desenvolvida: não aceitação da localização do Aterro Sanitário Regional no Concelho de S. Brás de Alportel.

3.9.1.5. AVALIAÇÃO.

O Aterro Sanitário Regional ficou localizado no Concelho de Loulé, mesmo junto à fronteira do Município pelo que, em termos de avaliação, se verifica uma dupla reacção: contentamento pela não localização no Concelho, mas alguma preocupação por ser junto à fronteira do Concelho, antevendo-se repercussões nefastas no Concelho de S. Brás de Alportel, nomeadamente em termos de circulação dos veículos, sem se poder ponderar a hipótese de exigir contrapartidas. Ainda, por outro lado, fica outro problema por resolver: os terrenos da antiga lixeira que fora selada. Ou seja, a política pública produzida acaba por não ser nem tão eficaz, nem tão eficiente como se pretendia.

A resolução do problema inicial suscita, assim, a emergência de novas questões o que vem estabelecer a articulação entre distintos processos decisórios e a

percepção de que nem todos os *outputs* finais produzem os efeitos pretendidos, em toda a sua extensão, pelo que se torna necessário proceder, pontualmente, a ajustamentos sucessivos com vista a dirimir os efeitos indesejados.

Tal como no caso acima, evidencia-se, de igual modo, a presença incontornável das entidades oficiais regionais a colaborarem, sistematicamente, na evolução do processo, ou seja, este desencadeia-se perante normas comunitárias relativas ao tratamento dos resíduos sólidos. Contudo, a postura determinante é desenvolvida pela Autarquia Local, uma vez que, apesar da dependência relativa à Administração Central e respectivas delegações regionais, em determinadas situações o consentimento daquela resulta preponderante para a consecução da política pública, remetendo para uma relativa autonomia das Autarquias Locais.

3.10. LINHAS DE ALTA TENSÃO.

O problema do traçado das Linhas de Alta Tensão insere-se na categoria funcional da Defesa e Protecção do Meio Ambiente e surge da resolução de um outro: a aprovação do PDM. Decorre no mandato de 1994-1997, não se concluindo no período de estudo. Justifica-se a pertinência da análise com base na envolvência política e social e nos actores sociais, administrativos, técnicos e políticos implicados que permitem ressaltar a potencialidade dos respectivos papéis e dos *inputs* efectuados.

3.10.1. ANÁLISE SEQUENCIAL E ESTRATÉGICA.

3.10.1.1. INICIAÇÃO.

A aprovação do PDM, analisado acima, trouxe consigo a emergência de uma nova questão problemática para o Município: traçado das Linhas de Alta Tensão. O documento em causa incorporava o traçado a percorrer pelas Linhas de Alta Tensão na área do Concelho mas, aquando da sua aprovação, nem os eleitos locais, nem a população local, no período em que esteve a inquérito público, tomaram conhecimento do real significado das linhas demarcadas no mapa concelhio inerente. Com a aprovação do PDM automaticamente ficaram licenciadas as Linhas de Alta Tensão no traçado apresentado no documento.

Perante a legalidade da tramitação prosseguida e a conseqüente legalidade da infra-estrutura, torna-se impreterível a execução da obra mas, face às divergências patentes na população, em geral, e na população das áreas abrangidas, em particular, emerge a necessidade de resolução do conflito que integra, neste cenário, o *agenda setting* pelo modelo da mobilização. As dúvidas suscitadas acerca das repercussões ambientais e nos residentes das áreas em causa motiva desconfiança, descontentamento e contestação pela população.

3.10.1.2. FORMULAÇÃO DAS ALTERNATIVAS.

Com o intuito de se identificarem possíveis hipóteses de resolução do problema, a Divisão Técnica de Obras e Urbanismo realiza uma visita ao local previsto para o traçado das Linhas de Alta Tensão, concretamente ao Corotelo, e defende a realização de alterações pontuais. O executivo autárquico, rejeitando em conformidade a alternativa de execução licenciada, solicita à Rede Eléctrica Nacional a elaboração de um estudo de um traçado alternativo.

Neste mesmo período constituem-se comissões de moradores das áreas potencialmente afectadas como forma de melhor defenderem os interesses respectivos. Estes grupos de interesse rejeitando a alternativa do traçado aprovado, procuram influenciar o sentido das deliberações, quer junto dos órgãos autárquicos, quer junto das entidades regionais competentes. A participação política concretiza-se no recurso à AM, onde expõem as razões da discordância com o traçado: inexistência de um estudo de impacto ambiental, repercussões ao nível da saúde dos residentes e designação, das potenciais áreas afectadas, como zonas de valor histórico e paisagístico a defender e a valorizar e defendem, por conseguinte, outro traçado alternativo. Evidencia-se a produção frequente de *inputs* por parte da população, que, neste cenário, entende ser preponderante participar, com vista à obtenção dos benefícios visados, em articulação com os *inputs* dos órgãos autárquicos.

Todas as forças políticas com assento na AM são unânimes no apoio à contestação e rejeição do traçado previsto mas, em simultâneo, reconhecem que constitui um processo legal, sendo necessário às populações. Assim, a alternativa rejeitada pelos órgãos municipais e respectiva população constitui a

alternativa legal e aceite pela Rede Eléctrica Nacional, confrontando-se duas lógicas de intervenção e interesses diferenciados.

O Concelho de S. Brás de Alportel não é, porém, o único envolvido no processo. Em igualdade de circunstâncias encontra-se o Concelho de Faro, ao nível da Freguesia de Estoi, aos quais se articula para definir, o mais breve possível, uma posição comum com vista a reforçar e potencializar os *inputs* produzidos junto da Rede Eléctrica Nacional, no sentido de influenciar o *output* final. Obviamente que, ao nível do Sotavento Algarvio, outros Concelhos são abrangidos pela infra-estrutura mas, os executivos autárquicos respectivos não contestam o percurso traçado, o exemplo de Loulé, pelo que não são envolvidos nas reuniões ou integrados nas contestações efectuadas.

A Rede Eléctrica Nacional desempenha um papel central, uma vez que, tendo cumprido todos os aspectos legais do procedimento administrativo e os aspectos técnicos obrigatórios para o licenciamento das Linhas de Alta Tensão, não defere a solicitação da Autarquia Local no sentido de proceder ao deslicenciamento respectivo mas, perante as solicitações efectuadas apresenta novas alternativas concretizadas na passagem ao lado do Corotelo, com a possibilidade de se efectuarem desvios pontuais, ou na passagem ao longo da Mesquita, onde existem outras linhas de menor voltagem. Perante a irreductibilidade face ao deslicenciamento e a inadequação das alternativas sugeridas por afectarem ou os residentes do Corotelo e áreas envolventes, ou os residentes da Mesquita, o executivo autárquico procura criar outras alternativas. Contrata um técnico para a realização de estudos conformes.

Evidencia-se o papel importante dos conhecimentos técnicos e, logo, o espaço significativo que ocupam no contexto do processo decisório. Os especialistas emergem, desta forma, como actores preponderantes no decurso do processo decisório ao procurarem diminuir as incertezas existentes, ou seja, fundamentar tecnicamente a legitimidade e legalidade das propostas alternativas sugeridas.

Neste cenário, o PSD sugere a deslocação da subestação de Estoi para uma zona onde não haja população e seja mais fácil traçar o percurso das linhas sem afectar ninguém. A CDU rejeitando, igualmente, ambas as alternativas levanta a hipótese de um novo traçado ao Longo da Via Longitudinal do Algarve,

alternativa posteriormente corroborada pelo PSD na inviabilidade da deslocação da subestação previamente defendida. O PSN defende a suspensão dos trabalhos até à definição da alternativa mais correcta para todos, eferindo a necessidade da infra-estrutura. Por seu lado, o PS defende um novo traçado minimizador de efeitos nefastos, preferencialmente ao longo da Via Longitudinal do Algarve e o mais curto possível, de forma a salvaguardar o Concelho rejeitando, por conseguinte, as alternativas apresentadas e aceites pela Rede Eléctrica Nacional. E, por fim, os moradores defendem a suspensão dos trabalhos até se encontrar a alternativa menos prejudicial para qualquer uma das áreas potencialmente afectadas.

Desta forma, quer os órgãos autárquicos, compostos por distintas forças partidárias, quer a população, convergem para idênticos *inputs* e defendem a preconização do mesmo *output* pela Rede Eléctrica Nacional, evidenciando-se a hegemonia, coerência e lógica interna dos interesses locais.

Este processo decisório constitui, de entre o leque dos processos estudados, e em paralelo com o caso da localização do Aterro Sanitário Regional, aquele em que a população intervém de forma mais directa na respectiva evolução e no sentido das deliberações proferidas em ambos os órgãos autárquicos. Configurada em grupos resultantes de áreas residenciais específicas desenvolvem influências, tal como um verdadeiro grupo de interesse, com vista à concretização das vontades e protecção dos interesses colectivos, pelo que, de alguma forma, se realça que a participação política das populações, em formas que não a expressão eleitoral, ocorre aquando da percepção da fragilidade de interesses e valores que os afectam individual e colectivamente.

3.10.1.3. TOMADA DE DECISÃO.

A proposta do PSD é rejeitada por maioria com 11 votos contra do PS, 4 votos a favor, sendo 3 do PSD e 1 da CDU, e uma abstenção do PSN. E a proposta do PS, preconizando um novo traçado minimizador dos efeitos nefastos, preferencialmente ao longo da Via Longitudinal do Algarve e o mais curto possível, de forma a salvaguardar o Concelho, é aprovada por maioria com 14 votos a favor, sendo 10 do PS, 3 do PSD e 1 da CDU e uma abstenção do PSN.

3.10.1.4. IMPLEMENTAÇÃO.

A implementação da política pública da localização das Linhas de Alta Tensão não é efectuada no período em análise.

3.10.1.5. AVALIAÇÃO.

Apesar da política pública não ter sido, ainda, objecto de implementação, a avaliação é efectuada ao longo de todo o processo e é caracterizada, essencialmente, pela componente negativa atribuída à alternativa defendida pela Rede Eléctrica Nacional, partilhada por todas as vertentes partidárias e sociais locais. Neste contexto, a Autarquia Local consegue impedir a consecução da política pública, tal como ocorreu no caso da localização do Aterro Sanitário Regional, o que remete para a existência de uma relativa autonomia das Autarquias Locais e da preocupação de se articularem estratégias e políticas entre distintos níveis da Administração Pública dado que, a todo e a qualquer momento a Rede Eléctrica Nacional podia implementar a solução por si defendida atendendo à sua legalidade.

CONCLUSÕES PARCIAIS.

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 algumas características e tendências de participação dos actores políticos, técnicos, administrativos e sociais e da relação com os distintos níveis hierárquicos da Administração Pública.

A amostra analisada comprova a inveracidade da evolução cronológica linear. Em todos os processos decisórios as distintas fases, definidas analiticamente, sofrem avanços e retrocessos desenvolvidos com base na aquisição de novas informações, na intervenção dos actores técnicos, políticos, administrativos e sociais, em constrangimentos provenientes do meio ambiente, na retroacção recebida e na relação e condicionamento dos níveis da Administração Pública, hierarquicamente superiores. A iniciação parece ser a única fase que não se repete, usualmente, no contexto do mesmo processo decisório, com excepção de casos em que as políticas públicas têm de ser redefinidas ou motivam a

necessidade de outras políticas públicas, resultando a integração no *agenda setting*, essencialmente, dos modelos de antecipação, mobilização e, por último, de oferta pública. Recorde-se que o caso das Linhas de Alta Tensão é fruto da resolução de um outro problema: aprovação do PDM. Em contrapartida, a fase da formulação das alternativas parece ser uma das que mais se prolonga em qualquer dos processos decisórios, na medida em que, mesmo após se ter procedido à decisão nevrálgica, os órgãos autárquicos procuram efectuar sucessivos ajustamentos com vista ao sucesso da política pública, as forças partidárias procuram que a política pública coincida com a sua perspectiva de resolução, os actores técnicos e administrativos tentam influenciar a sua redefinição e os actores sociais pretendem ser o mais beneficiados e menos prejudicados possível, dependentemente do caso concreto.

A decisão, entendida como o acto legal de escolha de uma alternativa de política pública, é produzida pelos eleitos locais mas, atendendo ao exposto, não resulta unicamente das suas intervenções.

Na implementação os maiores constrangimentos procedem dos actores administrativos e técnicos, verdadeiros responsáveis pela exequibilidade das políticas públicas. É, por isso, uma fase eminentemente técnica e administrativa. Por fim, quer os eleitos locais, quer os actores administrativos e técnicos, quer a população em geral, quando tem conhecimento da política pública e se interessa por ela, efectuem a avaliação da mesma, ao longo do processo, permitindo, desta forma, o desenvolvimento de novas hipóteses alternativas de solução ou ajustamentos na alternativa aceite e a implementar.

Nesta sequência, para além da verificação de acentuadas divergências entre as fases analíticas e a evolução cronológica, evidencia-se, igualmente, o desenvolvimento dos processos decisórios mediante ajustamentos sucessivos, sem se efectuarem grandes rupturas. Contudo, estes não estão presentes em todos os momentos nem trespassam todas as políticas públicas dado que algumas, nomeadamente no caso da Escola Secundária, se caracterizam por verdadeiras rupturas relativamente às soluções até então preconizadas. As rupturas ocorrem com maior preponderância na definição e redefinição dos conteúdos concretos das políticas públicas, emergindo o caso do PDM como um

processo decisório exemplificativo. Ou seja, se o *muddling through* é uma realidade, as respostas distintas do esperado, mediante o condicionamento do meio ambiente envolvente, dos actores políticos, administrativos, técnicos e sociais que desenvolvem estratégias específicas, também não deixa de o ser pelo que, o *mixed scanning approach* parece ser o modelo de formação das decisões que encontra maior aplicabilidade à amostra analisada.

Numa outra vertente de análise, a Administração Central e as delegações regionais respectivas protagonizam um papel altamente constrangedor das políticas públicas definidas localmente (veja-se, por exemplo, o caso do Complexo Desportivo da Verbena e o caso do PDM), o que parece demonstrar que, apesar das Autarquias Locais terem acrescido a sua autonomia política e algumas áreas de intervenção, continuam, ainda, muito dependentes de uma forte estrutura central financeira, técnica e administrativa. No entanto, as entidades nacionais e regionais não são absolutamente hegemónicas. As Autarquias Locais detêm um espaço de manobra, uma margem de liberdade para a aceitação das pretensões daquelas, como se vê, por exemplo, no caso do Aterro Sanitário Regional, em que a Autarquia Local recusa a respectiva localização no Concelho de S. Brás de Alportel.

A acrescer a estes constrangimentos, os restantes actores intervenientes em cada processo decisório desenvolvem, a cada momento, estratégias de influência, com vista à concretização das opções mais convenientes aos respectivos interesses, destacando-se entre estes, os construtores civis no caso da Escola Secundária e do PDM. Os partidos políticos com assento nos órgãos autárquicos desenvolvem, igualmente, influências sistemáticas e constantes nos processos decisórios, procurando que as alternativas aceites sejam convergentes com as suas pretensões e objectivos. Veja-se o caso da Escola Secundária em que o PSD, manifestamente, defende outra política pública.

Quanto à participação política activa da população apenas se efectua, de forma significativa, em dois casos concretos: Aterro Sanitário Regional e Linhas de Alta Tensão, e de forma mais atenuada no caso do mercado semanal, o que remete para uma participação estratégica condicionada à potencialidade de acentuados impactos negativos no quotidiano, à percepção de a intervenção

respectiva ser fundamental para alertar as entidades nacionais, regionais ou locais acerca de um problema, constringendo-as à sua resolução¹⁴⁵. A população, a fim de promover influências mais consequentes, constitui grupos de interesses e de pressão configurados, respectivamente, em associação ambiental e em comissões de moradores das áreas potencialmente afectadas.

Para além destas, outras relações são susceptíveis de serem entendidas como resultados de condicionalismos impostos por parte de grupos de interesses: relações com algumas associações locais. Não porque tenham uma capacidade específica de influenciar as decisões político-administrativas mas porque integram, nos quadros dirigentes respectivos, elementos que, em simultâneo, exercem activamente a vida política com lugares de destaque, quer na AM, quer na CM. Veja-se o processo decisório do Protocolo entre a CM e a AHBVSB. Mas, mais do que determinar as acções públicas, as associações locais colaboram nas políticas públicas ao se articularem em iniciativas promovidas pela CM, como no caso do Complexo Desportivo da Verbena e do Cine-Teatro.

A análise comparativa da transição político-partidária na liderança dos órgãos autárquicos e a comparação destes momentos diferenciados permite identificar e preconizar de alterações ao nível das perspectivas defendidas e das alternativas de políticas públicas a desenvolver, recorde-se os casos do Estádio Municipal *versus* Escola Secundária e do PDM, políticas públicas diagonais às duas lideranças distintas. A diferença compreende-se num contexto em que os partidos políticos defendem interesses específicos e perfilham uma forma própria de encarar a resolução dos problemas prementes das áreas de influência, neste caso do Concelho, e de satisfazer as necessidades da população. Mas, as mudanças não se caracterizam pela radicalidade extrema. A Autarquia Local encontra-se regulamentada e as obras projectadas, aprovadas e iniciadas não podem ser interrompidas sem criteriação por parte do executivo autárquico em exercício. A continuidade é assegurada mediante o cumprimento do Plano de Actividades e Orçamento Municipal aprovado antes do início de um novo mandato e daí o prosseguimento das obras em execução, como o caso do

¹⁴⁵ A temática da participação política da população será objecto de análise mais aprofundada no Capítulo 5 desta parte da dissertação.

Bairro Social e do Cine-Teatro, ambos resultado de políticas públicas transversais a mandatos autárquicos liderados por partidos políticos distintos.

Para além da preponderância da perspectiva adoptada por cada partido político na liderança da Autarquia Local, não se pode descurar a supremacia das condicionantes do contexto envolvente. A especificidade relativa justifica o desenvolvimento da acção que, anteriormente, podia ser entendida como inadequada. O desenvolvimento do processo decisório respeitante à elaboração e consequente aprovação do PDM evidencia o determinismo da conjuntura política, administrativa e técnica, uma vez que este instrumento é entendido por todos como o possível e não como o desejável.

Terminada a análise aos processos decisórios previamente seleccionados, efectua-se, em seguida, o estudo das relações que a Autarquia Local desenvolve com as associações locais procurando-se detectar em que medida estas podem condicionar os processos decisórios e respectivas evoluções.

CAPÍTULO 4 - RELAÇÕES DESENVOLVIDAS COM AS ASSOCIAÇÕES OU COLECTIVIDADES LOCAIS.

De entre os actores sociais com os quais as Autarquias Locais estabelecem relações encontram-se as associações ou colectividades locais. Todos os Municípios partilham da presença de distintas associações, colectividades, associações ou grupos locais que desenvolvem ou pretendem desenvolver acções numa área, em concreto, e dirigidas a um público alvo específico. Dependentemente da natureza e estatutos respectivos, assim, são as actividades promovidas e os públicos procurados. Todas se apresentam formalmente organizadas devido a necessidades burocráticas e institucionais, prementes na relação com outras organizações públicas e privadas, nomeadamente, para obterem apoios financiamentos (Rodrigues e Stoer 1993). Para facilitar a exposição designam-se, globalmente, como associações locais.

No contexto dos Municípios em geral, e do Município de S. Brás de Alportel em particular, as associações locais configuram a maior frequência de relações com a Autarquia Local, cuja vontade de responder às necessidades sentidas pelos munícipes a induz ao estabelecimento de um diálogo preferencial (Fernandes 1993). Suscitadas e criadas por grupos de residentes no Concelho protagonizam uma particular ligação ao meio, maioritariamente, com vista ao preenchimento de um espaço de convívio, de lazer, de organização profissional, de acção social, entre outros aspectos, até então, em branco. Mas, podem, igualmente, ser perspectivadas como fomentadoras do surgimento ou reforço de lealdades políticas, na medida em que, ao deterem uma área de influência determinada, as direcções, não apolíticas, conseguem, de forma mais ou menos evidente, fazer passar as respectivas ideias concretas acerca da vivência na comunidade e acerca da avaliação da vida política local (Fernandes 1993).

Dada a heterogeneidade do tecido social, político e económico, as associações locais, em termos genéricos, procuram o seu espaço, o seu público alvo no contexto das necessidades sentidas dentro desta diversidade abarcando, em última instância, toda a população do Município, quer em função da área a que se dedicam, quer com base na delimitação territorial a que se aplicam, quer face

aos interesses que possam despertar junto da população. Assim sendo, constituem um cenário possível e importante para viabilizar o “desenvolvimento de um determinado “presidencialismo municipal”” (Fernandes 1993: 677), ou seja, “as trajectórias políticas dos autarcas apresentam uma forte relação com a vida local, nomeadamente com as associações. A passagem pela direcção destas associações constitui uma via preferencial para a Autarquia” (Mozzicafreddo et al 1991: 27). Compreende-se, desta forma, a pertença e consequente relação da Autarquia Local com as associações em que, para além de vertente social, apresenta uma vertente eminentemente política.

A presença das associações locais e a respectiva relação com a Autarquia Local justifica-se, então, no cenário em que são, globalmente, perspectivadas como benéficas para o Concelho na medida em que, desenvolvem actividades múltiplas que extravasam amplamente o campo de acção e de competência dos órgãos autárquicos e favorecem a difusão de perspectivas de sociedade das respectivas direcções, bem como a imagem política dos indivíduos que as integram. A preponderância da relação é realçada com o desenvolvimento de políticas públicas conducentes ao incentivo da continuidade e da actividade, mediante a concretização de apoios distintos. Apesar da designação ampla de associação local, cada uma vocaciona-se para uma área territorial específica, não obrigatoriamente coincidente com a área concelhia, e para um público alvo concreto. Assim, verifica-se a presença de associações locais que se dirigem a todo o Concelho mas desenvolvem uma única vertente, por exemplo, apoio social, actividades para jovens, entre outras e, em simultâneo, outras que reduzem a respectiva área de intervenção a locais específicos, a localidades concretas dentro do Concelho desenvolvendo um ou mais tipos de actividades. Considera-se, de igual forma, aquelas que apesar de não terem sede no Concelho têm representação permanente dado entender-se que desenvolvem, na prática, um papel similar, em termos de relação com a Autarquia Local.

Apesar do carácter formal instituído, pragmaticamente, o funcionamento destas associações é bem mais informal, nomeadamente, ao nível do respectivo programa de actividades definido de acordo com o perfil da associação e da sensibilidade de recepção das acções desenvolvidas (Rodrigues e Stoer 1993).

As associações de âmbito regional ou mesmo nacional estabelecem, de igual modo, relações com a Autarquia Local mas, em termos comparativos, infinitamente inferiores pelo que a análise consequente não incide sobre estas.

Quadro nº27 - Associações locais existentes no Concelho e respectiva tipologia.

TIPOLOGIA DESIGNATIVA	ASSOCIAÇÕES LOCAIS EXISTENTES
DESPORTIVAS, CULTURAIS, RECREATIVAS	<ul style="list-style-type: none"> •União Desportiva e Recreativa Sambrazense •Sociedade Recreativa Alportelense •Sociedade Recreativa do Corotelo •Sociedade Recreativa 1º Janeiro •Centro Cultural e Desportivo dos Trabalhadores da CM •Sociedade Columbófila Sambrazense •Casa da Cultura António Bentes •Grupo Etnográfico de S. Brás de Alportel •Rancho Folclórico de S. Brás de Alportel •Rancho Típico Sambrazense •Rancho Infantil dos Almargens •Associação Jovem Sambrazense •Grupo Desportivo e Cultural dos Machados •Clube de Caça e Pesca de S. Brás de Alportel •Clube de Caça e Pesca da Mesquita •Clube de Caça e Pesca dos Parizes •Motoclube de S. Brás de Alportel
EMPRESARIAIS	<ul style="list-style-type: none"> •Delegação Regional da Associação dos Industriais e Exportadores de Cortiça •Associação dos agricultores de S. Brás de Alportel
EDUCATIVAS	<ul style="list-style-type: none"> •Educação de Infância Itinerante •Coordenação Concelhia da Extensão Educativa de S. Brás de Alportel
DESENVOLVIMENTO	<ul style="list-style-type: none"> •Associação dos Amigos dos Animais Abandonados •Associação dos Amigos da Serra de S. Brás de Alportel •<i>In Loco</i>
PROTECÇÃO CIVIL	<ul style="list-style-type: none"> •Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários •Associação Portuguesa de Emergência Rádio – CB •Corpos Voluntários de Protecção Civil – Associação Humanitária
SOCIAIS	<ul style="list-style-type: none"> •Stª Casa da Misericórdia •Centro Cultural e Social da Paróquia de S. Brás de Alportel •Grupo de amigos CBS. Brás de Alportel

Fonte: Relação das associações no Concelho de S. Brás de Alportel, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

As associações locais, designadas no quadro nº27, caracterizam-se por distintas actividades e frequência respectiva suscitando, por efeito, reacções igualmente diversas junto da população local ao que se acresce a diferenciada constituição em termos cronológicos que, do mesmo modo, contribui para um diferente impacto junto da população local. Algumas são perspectivadas praticamente como símbolos do Concelho o que, *a priori*, constrange a equidade das relações com a Autarquia, nomeadamente, o caso da UDRS e AHBVSBA.

A pertença dos eleitos locais às respectivas direcções, sendo obviamente um direito que lhes assiste, pode constituir um outro elemento constrangedor do tipo e frequência de relação desenvolvida entre os órgãos municipais e associativos que integram¹⁴⁶. Esta pertença é contínua em termos genéricos mas, em termos específicos, observa-se que os membros das direcções mudam praticamente em cada mandato, sendo as mesmas objecto de eleições. Assim, se no período em análise, a presença dos eleitos locais é uma constante, a mutabilidade dos mesmos também o é, percorrendo as várias forças partidárias. Veja-se como se relacionam no contexto dos distintos mandatos autárquicos.

4.1. MANDATO DE 1983-1985.

O período do primeiro mandato em análise, liderado pelo PSD com uma maioria relativa, revela a ausência de algumas associações locais presentes no quadro nº27, justificada por ainda não estarem constituídas.

Quadro nº28 - Associações locais e respectiva tipologia.

TIPOLOGIA DESIGNATIVA	ASSOCIAÇÕES LOCAIS
DESPORTIVAS, CULTURAIS, RECREATIVAS	<ul style="list-style-type: none"> •União Desportiva e Recreativa Sambrazense •Sociedade Recreativa Alportelense •Sociedade Recreativa do Corotelo •Sociedade Recreativa 1º Janeiro •Centro Cultural e Desportivo dos Trabalhadores da CM •Sociedade Columbófila Sambrazense
PROTECÇÃO CIVIL	<ul style="list-style-type: none"> •Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários
SOCIAIS	<ul style="list-style-type: none"> •Stª Casa da Misericórdia •Centro Cultural e Social da Paróquia de S. Brás de Alportel

Fonte: Actas de AM de 1/83 a 7/85 e Actas da CM de 1/83 a 53/85, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel

As associações locais apresentadas no quadro nº28 constituem os actores protagonistas no relacionamento referenciado. Naturalmente que, nem todas ocupam idênticos posicionamentos, nem obtiveram idênticos apoios, ou ainda, desenvolvem idênticas exigências.

Globalmente, as relações caracterizam-se por uma acentuada dependência das associações locais relativamente à CM concretizada em apoios financeiros, em

¹⁴⁶ A simultaneidade do desempenho de papéis sociais nos órgãos autárquicos e na direcção das associações pode traduzir-se em conflito de papéis "quando o comportamento exigido por um, entra em oposição com o comportamento exigido pelo outro" (Silva 1983: 108).

apoios logísticos, na execução de melhoramentos ao nível das instalações próprias por parte de CM, atendendo ao facto de aquelas deterem diminutas fontes de receita. Desta forma, com uma frequência acentuada as diversas associações recorrem à Autarquia Local com o intuito de, para além do subsídio anual, obterem auxílios pontuais respeitantes às despesas consequentes das actividades desenvolvidas no contexto da respectiva área de acção.

Se é verdade que este é um comportamento extensivo a todas as associações locais, igualmente é verdade que estas beneficiam de apoios diferenciados. No contexto deste mandato autárquico, a UDRS e a AHBVSBA apresentam-se como as associações que mais vezes solicitam apoios financeiros, logísticos e materiais à Autarquia Local tendo amplamente sido concedidos com a aprovação unânime do executivo autárquico. Contudo, as solicitações das restantes associações foram, igualmente, aprovadas por unanimidade, revelando, desta forma, uma forte articulação e solidariedade da Autarquia Local para com as necessidades e pretensões das associações locais. Aliás, a única deliberação por maioria respeita a uma sugestão do vereador do PSD no sentido de não serem atribuídos subsídios a outras associações que não as concelhias, o que é rejeitado com os votos contrários dos vereadores dos partidos da oposição.

O relacionamento é mais frequente com a CM do que com a AM dado que a primeira promove à designação dos subsídios a atribuir enquanto a segunda apenas interfere no contexto da apreciação da atribuição dos subsídios anuais às mesmas. De qualquer forma, os membros da AM assumem posturas relativas quanto ao teor da concretização dos auxílios prestados, dos relacionamentos desenvolvidos, caracterizadas, genericamente, pela atitude crítica quanto à insuficiência e desigual repartição das ajudas pelas diversas associações, particularmente protagonizadas pelos membros eleitos pela APU.

Numa outra vertente de análise, averigua-se que a pertença dos eleitos locais a órgãos directivos nas associações locais constitui uma variável preponderante no desenvolvimento das reflexões, de tentativas de privilégios e de algumas políticas públicas. Não interfere directamente ao nível das acções globalmente desenvolvidas, mas condiciona as políticas públicas nas quais as associações

possam estar envolvidas. Refira-se o caso o Protocolo com a AHBVSBA, analisado acima, em que o PCM, em paralelo, Presidente da direcção da associação procurou a exteriorização do *output* menos constrangedor à mesma, neste caso em concreto, a não elaboração de qualquer protocolo daquela associação com a CM. Ou ainda, a pretensão do PCM em entregar o desenvolvimento do Complexo Desportivo da Verbena à AHBVSBA, associação não cultural, ou ainda, a reivindicação do deputado da APU, em simultâneo Presidente da Assembleia Geral da Sociedade Recreativa 1º Janeiro, de se proceder a uma repartição mais justa dos subsídios considerando as actividades efectuadas pelas distintas colectividades, face entender que a Sociedade Recreativa 1º Janeiro estava a ser prejudicada, entre outras situações.

4.2. MANDATO DE 1986-1989.

O mandato de 1986-1989, liderado pelo PSD, entretanto, com uma maioria absoluta em ambos os órgãos autárquicos, evidencia o acréscimo das associações locais com as quais a Autarquia Estabelece relações, quer em termos quantitativos, quer em termos de tipologias, tendo surgido surgimento uma nova tipologia: Educativas.

Quadro nº29 - Associações locais e respectiva tipologia.

TIPOLOGIA DESIGNATIVA	ASSOCIAÇÕES LOCAIS
DESPORTIVAS, CULTURAIS, RECREATIVAS	<ul style="list-style-type: none"> • União Desportiva e Recreativa Sambrazense • Sociedade Recreativa Alportelense • Sociedade Recreativa do Corotelo • Sociedade Recreativa 1º Janeiro • Centro Cultural e Desportivo dos Trabalhadores da CM • Casa da Cultura António Bentes • Sociedade Columbófila Sambrazense • Rancho Folclórico Infantil dos Almargens • Clube de Caça e Pesca de S. Brás de Alportel
EDUCATIVAS	<ul style="list-style-type: none"> • Delegação Escolar de S. Brás de Alportel
PROTECÇÃO CIVIL	<ul style="list-style-type: none"> • Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários
SOCIAIS	<ul style="list-style-type: none"> • Stª Casa da Misericórdia • Centro Cultural e Social da Paróquia de S. Brás de Alportel • Grupo de amigos CBS. Brás de Alportel

Fonte: Actas de AM de 1/86 a 5/89 e Actas da CM de 1/86 a 52/89, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel

O cenário caracterizador respectivo não se apresenta muito diferenciado do traçado para o mandato anterior. Continuam-se a verificar apoios diferenciados para as associações protagonistas do relacionamento em causa, bem como a notória dependência destas para com os apoios prestados pela Autarquia Local expressos, de igual forma, em subsídios e apoios materiais.

A AHBVSBA e a UDRS continuam a ser as associações a protagonizar uma maior interacção com a Autarquia Local traduzida na recepção de elevados apoios financeiros, comparativamente com as restantes e atendendo ao contexto do Município, e no envolvimento em políticas públicas, face às limitações legais da própria Autarquia Local, como por exemplo na aquisição do Cine-Teatro pela AHBVSBA que, interessantemente, não constitui uma associação cultural, e no desenvolvimento inicial do projecto do Complexo Desportivo pela UDRS. Ou seja, perante os impedimentos legais da CM beneficiar de apoios na aquisição e desenvolvimento de certos projectos vocacionados para as associações, o mesmo órgão autárquico envolve as associações como forma de, indirectamente, obter os apoios pretendidos.

A escolha concreta das associações em causa parece nem sempre estar relacionada com a verdadeira vocação das mesmas mas com aspectos de confiança, de afinidade a que não é alheio a pertença dos gestores autárquicos às direcções respectivas. Nomeadamente o PAM é o Presidente da direcção da AHBVSBA o que, de alguma forma, pode estar relacionado com as relações privilegiadas que se estabelecem entre esta e a CM, concretizadas em colaboração de projectos para os quais não tem vocação específica, como acima referido. Aliás, a colaboração desenvolvida, para além de beneficiar a Autarquia Local, coloca a associação numa posição de negociação com a CM bastante privilegiada. Por outro lado, o exercício do cargo de Presidente da direcção da UDRS, pelo antigo vereador do PS, parece não constituir um factor alheio às relações menos positivas desenvolvidas entre esta e a CM e mesmo do prescindir da colaboração quanto ao Complexo Desportivo da Verbena¹⁴⁷.

¹⁴⁷ O processo decisório relativo ao Complexo Desportivo da Verbena é analisado no Capítulo 3 desta parte da dissertação.

O Centro Cultural e Desportivo dos Trabalhadores da CM emerge, neste mandato, com um elevado peso ao nível dos subsídios recebidos, quer em termos anuais, quer em termos pontuais, para fazer face às despesas relativas às actividades desenvolvidas. A proximidade profissional e o contacto quotidiano com os dirigentes autárquicos parece constituir uma variável preponderante.

Não se conclua, porém, que todas as restantes associações são totalmente discriminadas. Verifica-se, ainda, um apoio significativo à Sociedade Recreativa do Corotelo, concretamente, com a aquisição de uma sede. A pertença de elementos da direcção ao órgão deliberativo pode constituir, pelo menos parcialmente, um contributo para o *output* expresso.

Todas as deliberações proferidas ao nível do órgão executivo obtiveram o voto favorável da totalidade dos membros com uma única excepção que se traduziu na abstenção do vereador da CDU, relativamente ao desbloqueamento parcial do subsídio anual da UDRS. Quanto ao órgão deliberativo, observa-se a manutenção das mesmas posturas críticas desenvolvidas particularmente pela oposição quanto à diferenciação dos auxílios prestados pelas associações locais. Assim, enquanto a CDU apela, essencialmente, por apoios à Sociedade Recreativa 1º Janeiro, o PS defende a concretização de maiores apoios para com a UDRS. A pertença de eleitos locais às respectivas associações parece pois, não constituir uma mera coincidência e poder condicionar os apoios obtidos ou mesmo constringer as relações desenvolvidas.

4.3. MANDATO DE 1990-1993.

O mandato de 1990-1993 configura a mudança do partido líder na Autarquia Local: a dois mandatos consecutivos liderados pelo PSD sucede uma maioria absoluta obtida pelo PS em ambos os órgãos autárquicos.

A exemplo do mandato anterior, acresce o número de associações com as quais a Autarquia Local estabelece relações, no contexto de algumas tipologias, nomeadamente as educativas, e ocorre, igualmente, o surgimento de associações em novas tipologias.

Quadro nº30 - Associações locais e respectiva tipologia.

TIPOLOGIA DESIGNATIVA	ASSOCIAÇÕES LOCAIS
DESPORTIVAS, CULTURAIS, RECREATIVAS	<ul style="list-style-type: none"> • União Desportiva e Recreativa Sambrazense • Sociedade Recreativa Alportelense • Sociedade Recreativa do Corotelo • Sociedade Recreativa 1º Janeiro • Centro Cultural e Desportivo dos Trabalhadores da CM • Casa da Cultura António Bentes • Grupo etnográfico de S. Brás de Alportel • Rancho Folclórico de S. Brás de Alportel • Associação Jovem Sambrazense • Clube de Caça e Pesca da Mesquita • Clube de Caça e Pesca dos Parizes
EMPRESARIAIS	<ul style="list-style-type: none"> • Delegação Regional da Associação dos Industriais e Exportadores de Cortiça • Associação dos Agricultores do Concelho de S. Brás de Alportel
EDUCATIVAS	<ul style="list-style-type: none"> • Delegação Escolar de S. Brás de Alportel • Educação de Infância Itinerante • Coordenação Concelhia da Extensão Educativa de S. Brás de Alportel
DE DESENVOLVIMENTO	<ul style="list-style-type: none"> • <i>In Loco</i> • Associação dos Amigos dos Animais Abandonados • Associação dos Amigos da Serra de S. Brás de Alportel
PROTECÇÃO CIVIL	<ul style="list-style-type: none"> • Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários • Associação Portuguesa de Emergência Rádio - CB
SOCIAIS	<ul style="list-style-type: none"> • Stª Casa da Misericórdia • Centro Cultural e Social da Paróquia de S. Brás de Alportel

Fonte: Actas de AM de 1/90 a 5/93 e Actas da CM de 1/90 a 5/93, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel

O mandato em causa, apesar de, como referido, protagonizar alteração na liderança político-partidária na Autarquia Local, não apresenta características muito diferenciadas das respeitantes aos mandatos anteriores.

As associações perspectivadas como as mais frequentes e beneficiadas no relacionamento em análise mantêm a mesma posição relativa, com a anuência de ambos os órgãos autárquicos expressa, quer em *outputs* concretos, quer nas posturas desenvolvidas pelas diferentes forças partidárias integradas nestes. Ou seja, a AHBVSBA e a UDRS continuam a deter o topo nos apoios financeiros, e mesmo em termos de instalações, face aos apoios nos melhoramentos desenvolvidos e à doação de terrenos para ampliação ou melhoria dos equipamentos respectivos, no caso da UDRS. Mas, apesar da manutenção do topo, observa-se uma diferente postura no relacionamento desenvolvido. Notoriamente crescem os apoios a esta última associação a que não será alheio o facto de a liderança do executivo ser outra e de o PCM ser o antigo

presidente da direcção e o actual Presidente da Assembleia Geral. De igual forma, o Centro Cultural e Desportivo dos Trabalhadores da CM continuam a receber fortes apoios para o desenvolvimento das actividades respectivas. A proximidade com o executivo autárquico emerge como um aspecto preponderante para a compreensão dos apoios obtidos.

Em paralelo, observa-se uma maior diversificação das associações intervenientes nesta relação, que pode ser atribuída ao acréscimo dos recursos disponíveis, ao acréscimo do quantitativo das próprias associações ou ainda à tentativa do executivo autárquico proceder a uma maior repartição dos benefícios, sem colocar em causa, como acima explicitado, a continuidade da prática de apoios diferenciados com a hierarquia igualmente narrada. Esta postura é partilhada por ambos os órgãos autárquicos que deliberam, sempre por unanimidade, o montante dos subsídios e apoios a atribuir para as diferentes associações, com uma excepção ao nível da CM em que o vereador do PSD se abstém, quanto à limitação da CM conceder os apoios solicitados e especificados pela AHBVSBA, alegando suplantarem as capacidades respectivas. A resposta e a abstenção enquadram-se num cenário em que o Presidente da Direcção é um antigo dirigente da Autarquia pelo PSD daí, provavelmente, as posturas diferenciadas entre os vereadores do PS e o vereador do PSD.

Emerge a colaboração com outra associação que, mesmo sem ter sede no Concelho, detém uma representação local: *In Loco*, associação de desenvolvimento com a qual promove diversos eventos culturais marcantes da vida local e que começam a ocupar um lugar de destaque ao nível regional, nomeadamente, a Feira da Serra, e através da qual consegue obter participações comunitárias para estes mesmos eventos. Salienta-se, mais uma vez, o interesse específico, financeiro neste caso, da Autarquia Local em promover este tipo de colaboração.

Numa outra vertente, a Autarquia Local, na figura dos respectivos dirigentes, parece constituir, de igual modo, uma força dinamizadora na criação de associações de carácter diversificado. Neste mandato, o PCM desenvolveu múltiplas acções e promoveu várias reuniões com vista à criação da Associação dos Agricultores do Concelho de S. Brás de Alportel e da Associação Jovem

Sambrazense (AJS), o que pode ser entendido como o reconhecimento prático da importância do associativismo e do contributo positivo para o Concelho.

4.4. MANDATO DE 1994-1997.

O mandato de 1994-1997 concretiza a manutenção do PS na liderança da Autarquia Local, novamente com maioria absoluta.

Quadro nº31 - Associações locais e respectiva tipologia.

TIPOLOGIA DESIGNATIVA	ASSOCIAÇÕES LOCAIS
DESPORTIVAS, CULTURAIS, RECREATIVAS	<ul style="list-style-type: none"> • União Desportiva e Recreativa Sambrazense • Sociedade Recreativa Alportelense • Sociedade Recreativa do Corotelo • Sociedade Recreativa 1º Janeiro • Centro Cultural e Desportivo dos Trabalhadores da CM • Casa da Cultura António Bentes • Grupo Etnográfico de S. Brás de Alportel • Rancho Folclórico de S. Brás de Alportel • Rancho Típico Sambrazense • Associação Jovem Sambrazense • Grupo Desportivo e Cultural dos Machados • Clube de Caça e Pesca de S. Brás de Alportel • Motoclub de S. Brás de Alportel
EMPRESARIAIS	<ul style="list-style-type: none"> • Delegação Regional da Associação dos Industriais e Exportadores de Cortiça • Associação dos Agricultores do Concelho de S. Brás de Alportel
EDUCATIVAS	<ul style="list-style-type: none"> • Educação de Infância Itinerante • Coordenação Concelhia da Extensão Educativa de S. Brás de Alportel
DE DESENVOLVIMENTO	<ul style="list-style-type: none"> • <i>In Loco</i>
PROTECÇÃO CIVIL	<ul style="list-style-type: none"> • Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários • Associação Portuguesa de Emergência Rádio – CB • Corpos Voluntários de Protecção Civil – Associação Humanitária
SOCIAIS	<ul style="list-style-type: none"> • Stª Casa da Misericórdia • Centro Cultural e Social da Paróquia de S. Brás de Alportel • Grupo de amigos CBS. Brás de Alportel

Fonte: Actas de AM de 1/94 a 7/97 e Actas da CM de 1/94 a 53/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel

Igualmente, neste mandato autárquico, se verifica o acréscimo do quantitativo das associações envolvidas e, logo, da diversificação, quer dos apoios, quer das exigências respectivas para com e em relação à Autarquia Local, mas mantém-se o posicionamento relativo das associações respeitante aos apoios concedidos para parte da Autarquia Local. Naturalmente, o acréscimo das associações pressupõe a redistribuição dos subsídios mas não periga a respectiva preponderância individual e o entendimento de preeminência.

A AJS assume, neste mandato, um maior dinamismo e uma maior interacção com a Autarquia Local ao, para além de beneficiar de subsídios por si concedidos a fim de colmatar as despesas resultantes das actividades desenvolvidas, permitir ao executivo beneficiar de certos apoios por entidades que não participam nas actividades da CM, mas apenas nas actividades das associações. Ou seja, esta associação assume a consecução de determinadas acções na prática desenvolvidas pela CM, como forma de captar participações diversificadas. Naturalmente que, o facilitismo promovido pela associação a coloca numa posição negocial privilegiada, podendo utilizar este aspecto como vantagem para outras contrapartidas.

As associações, usualmente receptoras de maiores quantitativos de apoios financeiros e materiais, continuam a desenvolver o mesmo tipo de preponderância para a Autarquia Local. Recorde-se que são associações com tipologia diferenciada mas com dimensão concelhia pelo que a relevância que a Autarquia Local lhes atribui resulta, igualmente, da importância atribuída pela população local. Quer a AHBVSBA, quer a UDRS apresentam-se como as associações de maior impacto a nível concelhio pelos serviços e actividades desenvolvidas, pela base de apoio e pelo respectivo significado para o próprio Concelho, atendendo, de igual modo, à sua antiguidade. Contudo, evidenciam-se algumas posturas dignas de referência e permissivas à compreensão do relacionamento desenvolvido.

No decurso deste mandato, o membro da AM eleito pelo PSN incorpora a direcção da AHBVSBA e mais tarde exerce a presidência desta. Tal aspecto é significativo na medida em que se evidenciam nas intervenções respectivas, constantes solicitações para a prossecução de acréscimos de apoios em relação à associação em causa. Solicitações que encontram eco em outras vertentes partidárias e, globalmente, conseguem a concretização do requerido. Aliás, esta associação emerge como uma das mais apoiadas em termos financeiros, dado que os apoios à UDRS concretizam-se particularmente em doações de terrenos para ampliação dos equipamentos desportivos para além, naturalmente, dos apoios igualmente financeiros.

Numa outra vertente averigua-se um apoio comparativamente acrescido em relação ao verificado, até então, à Sociedade Recreativa Alportelense, concretizado na aquisição da respectiva sede. Esta política pública pode não ter resultado de outra situação que não a percepção das necessidades da associação e capacidade financeira da Autarquia Local. Contudo, mais uma vez se observa a pertença de eleitos locais aos órgãos directivos da mesma e, concretamente, pelo partido líder do mandato autárquico, o que vem reforçar as ideias transmitidas acima de constrangimento directo.

Todas as deliberações proferidas pela CM obtêm a concordância da totalidade do executivo, quer resultem de solicitações das associações, quer resultem de propostas pelos próprios membros do executivo autárquico.

Para além da evidente dependência das associações locais, as mesmas protagonizam, igualmente, posicionamentos de influência para com as políticas públicas desenvolvidas pela Autarquia Local. Neste mandato foi visível a intervenção da associação ambientalista no sentido de impedir a localização do Aterro Sanitário Regional no Concelho, aspecto analisado em Capítulo anterior. A pertença dos eleitos locais a diferenciadas associações de múltiplas tipologias, e por vezes em simultâneo, pode determinar igualmente as políticas públicas desenvolvidas em relação ou em colaboração com estas. Considera-se não ser notória qualquer discriminação em relação a qualquer das associações aludidas, em termos genéricos, embora se volte a evidenciar a preponderância de algumas, dado que se processaram acções em conformidade às solicitações efectuadas pelas mesmas associações. Naturalmente que, por vezes, os montantes requeridos ou os apoios solicitados não são concedidos na íntegra, alegando-se questões relativas à gestão de recursos existentes, mas nenhuma foi totalmente refutada pela Autarquia Local, quer na CM, em termos de deliberação, quer na AM, em termos de deliberação e mesmo de apreciação.

CONCLUSÕES PARCIAIS.

A análise das relações desenvolvidas entre as associações locais e a Autarquia Local de S. Brás de Alportel parece revelar alguma tendência de manutenção dos aspectos característicos. Ou seja, a mudança político-partidária na

Autarquia Local, apesar de ter naturalmente provocado alterações, não altera significativamente o teor das relações com as associações locais. Mantém-se o posicionamento relativo entre estas, na hierarquia das concessões financeiras e dos apoios, unicamente equilibrado pelo surgimento de novas associações, conseguindo algumas um protagonismo acentuado, atendendo às actividades desenvolvidas e mesmo às conveniências da própria Autarquia Local.

Neste contexto, torna-se possível identificar distintas formas ou pretextos para o relacionamento em causa: por um lado, a dependência das associações relativa aos apoios da Autarquia Local¹⁴⁸, financeiros ou logísticos, por outro lado, as conveniências das associações asseguradas pela presença nas direcções respectivas de eleitos locais com cargo de destaque político e, por fim, as contrapartidas retidas pela própria Autarquia Local, mediante a canalização de projectos seus para serem desenvolvidos, formalmente, pelas associações¹⁴⁹, dado serem susceptíveis de receberem participações de entidades regionais e nacionais, as quais não participam a Administração Pública. Estas três vertentes atravessam diagonalmente o período em análise.

Todas as associações em causa, como entidades não lucrativas, dispõem de insuficientes fontes de receitas próprias e, conseqüentemente, deparam-se com a necessidade de recorrer a apoios diferenciados. Relativamente a esta dependência financeira e, por vezes, logística, perpetuada ao longo do período em análise, observa-se a continuidade da prática respectiva com aumentos graduais, quer nos montantes subsidiados, quer ao nível do próprio número das associações. Para além da concessão do subsídio que lhe é estipulado anualmente, verifica-se o recurso constante a novas solicitações de apoio no sentido de dirimir as dificuldades de funcionamento sentidas, de colmatar as despesas conseqüentes das actividades desenvolvidas, de proceder a melhorias, quer no equipamento, quer nas instalações ou de diminuir os custos

¹⁴⁸ As associações locais apesar de se configurarem como autónomas na produção das decisões, no contexto financeiro emergem constringidas pela necessidade de subsídios provenientes, por excelência, dos órgãos autárquicos e organismos regionais competentes.

¹⁴⁹ A cooperação das associações com a Autarquia Local com vista à prossecução de projectos desta, comparticipados financeiramente parece ter, contudo, um cariz essencialmente formal (Rodrigues e Stoer 1993).

de festividades várias como, por exemplo, com a celebração do Natal. Assim, a Autarquia Local configura-se o seu verdadeiro balão de oxigénio.

A alteração preconizada ao longo do período em análise consiste no condicionamento das verbas a atribuir às actividades a desenvolver, ou seja, a justificação para os montantes de subsídios respectivos suporta-se, gradualmente, na apresentação do Plano de Actividades das associações e nos comprovativos de despesas efectuadas com o desenvolvimento das actividades. Não pressupõe uma mudança significativa nas concessões efectuadas, na selecção das associações a beneficiar ou na perspectiva da preponderância da existência destas mas, unicamente, uma nova metodologia de proceder à redistribuição das verbas possíveis, uma fundamentação justificada das diferenças patentes e, mesmo, um incentivo ao desenvolvimento de mais actividades, tendo sido introduzida no mandato de 1986-1989.

Observa-se, como tendência notória, a articulação entre a actividade política e a actividade associativa expressa, eventualmente, fora das instituições legais mas incontestavelmente presente nos órgãos autárquicos. A pertença ou mesmo o exercício da direcção de uma determinada associação por parte dos eleitos locais e, principalmente, pelos dirigentes autárquicos, parece condicionar as preferências de relacionamentos a estabelecer, bem como os conteúdos respectivos. Recorde-se que, nos dois primeiros mandatos, a integração quer do PCM, quer do PAM, na direcção da AHBVSBA promove o decurso de relações de colaboração, entre outras, privilegiadas com esta e que, aquando da mutação da liderança autárquica, ocorre a prevalência de uma nova perspectiva a qual, sem descuidar a importância da associação, emerge como defensora de uma repartição acrescida dos recursos pelas restantes associações. Em paralelo, o exercício da direcção da URDS por eleitos locais por um partido da oposição promove dificuldades no relacionamento. O facto dos dirigentes autárquicos integrarem órgãos directivos parece constituir um factor conducente a uma discriminação positiva de verbas, de apoios e da acção de colaboração.

Nos dois últimos mandatos, à maior repartição dos recursos acresce uma pretensão sistemática e pragmática, por parte dos dirigentes autárquicos, de apoio à criação de associações em áreas entendidas preponderantes para o

Concelho, e nas quais se manifestam algumas intenções de consecução por parte da sociedade civil. Recorde-se a Associação dos Agricultores do Concelho de S. Brás de Alportel e a AJS. Parece estar presente uma forte consciência das potencialidades da sociedade civil, em geral, e do associativismo, em particular, ao se fomentar e dinamizar associações promotoras de acções em campos nos quais a Autarquia Local, no âmbito das suas competências, não tem espaço.

Por fim, a última vertente de relacionamento evidenciado salienta as parcerias desenvolvidas com as associações com vista à consecução de projectos, de investimentos com o benefício de comparticipações inviabilizadas à Autarquia Local. Igualmente extensiva aos quatro mandatos. Para além de se evidenciar o bom relacionamento entre associações e organismos públicos locais, coloca-se a questão dos critérios de selecção base à determinação da opção por uma e não outra, principalmente, quando são escolhidas para projectos para os quais não têm a mínima vocação ou apetência. Tal ocorre com primordial incidência nos dois primeiros mandatos, o que parece remeter, novamente, para a ideia da discriminação positiva, para a consideração de outras variáveis que não as imediatamente visíveis: natureza, estatutos, recursos logísticos, humanos e financeiros disponíveis, entre outras. Estas parcerias parecem conduzir a um cenário susceptível de promover outras contrapartidas por parte da Autarquia Local distintas das obtidas pelas restantes associações. O respectivo envolvimento beneficia directamente a Autarquia Local pela obtenção de comparticipações, por vezes bastante elevadas, impossíveis de conseguir isoladamente. Este claro benefício parece poder assumir um forte peso negocial no próprio processo de redistribuição das verbas pelas várias associações, ou então, de forma mais camuflada, mediante a concessão de outro tipo de apoios, nomeadamente, logísticos ou de melhorias em termos de instalações.

Globalmente, pode-se concluir que as relações não são totalmente inocentes e que, paralelamente ao facto de as associações poderem constranger as políticas públicas, a Autarquia Local condiciona, de igual modo, as actividades desenvolvidas por estas, face à determinância económica.

Analizadas as relações entre a Autarquia Local e as associações locais, estuda-se, a seguir, a participação política dos munícipes em S. Brás de Alportel.

CAPÍTULO 5 - A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS MUNICÍPIES.

Quando se fala em participação política associa-se, 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 organizados¹⁵⁰. 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 designados¹⁵¹. Após se ter exposto, na III Parte desta dissertação, o condicionamento das políticas públicas pelas organizações, desenvolve-se, neste momento, o fenómeno em termos da acção individual dos munícipes¹⁵². Exclui-se da concepção 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 em concreto. Cada modalidade apresenta características específicas directamente relacionadas com a frequência do seu exercício e o teor da sua expressão. Repare-se que 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

¹⁵⁰ 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 partilha alguns interesses ou uma determinada perspectiva das questões políticas (Blanco 1995).

¹⁵¹ Numa democracia instituída, 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.

¹⁵² A caracterização sociológica das participações revela-se de concretização impossibilitada face à ausência de registos relativos às mesmas.

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 na 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 como cingindo-se à prática restrita da participação eleitoral. Se o cidadão comum for questionado acerca da respectiva participação frequente na vida política, com certeza que a maioria das respostas serão afirmativas ou negativas 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 conseqüente 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 se entende 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 procede-se de seguida à análise de algumas abordagens científicas desenvolvidas sobre o fenómeno em consideração.

5.1. 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 decurso do caminho percorrido pela própria 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 em um 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). Assim, dependentemente do nível de dificuldade ou esforço implícito associado a uma dada actividade será o posicionamento relativo nesta hierarquia. Na escala de actividade política, o voto ocupa o nível inferior da hierarquia, dado 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 de 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 a fim de resolução de questões particulares (Verba, Nie e Kim 1978).

Verifica-se 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. Resulta 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 sociopolítico, pelo que, o fenómeno da acção política surge como um processo dinâmico inscrito no contexto de transformação e mudança social.

Pretende-se, neste momento, considerar a participação política, essencialmente enquanto desenvolvida por particulares, não constituindo grupos organizados, e as múltiplas formas de que se reveste, pelo que, de seguida, se processa à análise desta realidade.

O voto constitui, sem dúvida, a forma de participação política mais fácil, simples e extensiva. Verificar a frequência e a evolução respectivas no âmbito do

sufrágio local¹⁵³, permite identificar e caracterizar esta forma de participação e o significado subjectivo que os munícipes lhe atribuem.

Outra possibilidade concretiza-se na participação dos munícipes nas reuniões dos órgãos autárquicos como forma de solicitar a resolução das situações consideradas 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. A participação em reuniões da CM parece relacionar-se directamente com acções executivas, com acções administrativas que interferem directamente no quotidiano de cada munícipe, enquanto que a participação nas reuniões da AM parece relacionar-se com questões mais amplas, com as ideias base para o futuro do Concelho, conseqüentemente, reflectidas em toda, ou em parte significativa, da população.

Em paralelo a esta diferenciação, torna-se pertinente detectar o teor subjacente, dado 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.

Outra possibilidade, ainda, consiste na 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

¹⁵³ No Capítulo 4 da I Parte, procede-se 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 conseqüentes. Nesta altura, apesar da apresentação ser algo similar, não se pretende a caracterização político-partidária mas, procura-se, 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.

deriva do facto de os 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, procede-se primeiramente, à análise da participação política traduzida no voto ao longo dos vários sufrágios de âmbito local que deram origem aos mandatos em análise.

5.2. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA PELO VOTO.

Contrariamente à sequência analítica desenvolvida até este momento em que sempre se separou a caracterização e análise respectivas em função dos mandatos e dos órgãos autárquicos implícitos, entende-se relativamente a este ponto em concreto, não o realizar apresentando, por conseguinte, os dados em conjunto, mas preservando, quer a identidade dos diferentes momentos das eleições, quer a identidade dos distintos órgãos autárquicos. Procede-se, então, à caracterização da participação política pelos munícipes do Concelho de S. Brás de Alportel nas eleições autárquicas, suporte das configurações ideológico-partidárias dos mandatos em análise.

Quadro nº32 - Percentagem das tipologias dos votos expressos para a AM e para a CM nas eleições base para os mandatos em análise.

ELEIÇÕES	1982		1985		1989		1993	
	AM	CM	AM	CM	AM	CM	AM	CM
VOTOS	69,2%	69,2%	64,2%	64,2%	68,4%	68,4%	67,2%	67,2%
BRANCOS	2,8%	2,7%	2,3%	2,0%	1,4%	1,9%	3,0%	3,1%
NULOS	1,4%	1,3%	1,1%	1,1%	1%	1,1%	1,2%	1,4%
ABSTENÇÃO	30,8%	30,8%	35,8%	35,8%	31,6%	31,6%	32,8%	32,8%

Fonte: COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES, 1982, 1985, 1989, 1993 **Eleições Autárquicas, Relação dos mandatos – S. Brás de Alportel**

Os níveis de participação efectiva nos sufrágios ficam 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 ocupar os órgãos autárquicos, responsáveis pela promoção do destino do Concelho de S. Brás de Alportel, pelo período legalmente estabelecido. Observa-se no quadro nº32 que, 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 satisfação ou insatisfação respectiva para com os actuais dirigentes políticos, para divulgar a vontade de mudança, ou não, da liderança vigente aquando da realização das eleições. Cenário compatível com a caracterização das eleições nacionais, como se pode observar no quadro nº33.

Quadro nº33 – Percentagem da participação e da abstenção eleitoral dos Portugueses em eleições legislativas entre 1983 e 1995.

ELEIÇÕES	1983	1985	1987	1991	1995
PARTICIPAÇÃO	78,6%	75,4%	72,6%	68,2%	67,1%
ABSTENÇÃO	21,4%	24,6%	27,4%	31,8%	32,9%

Fontes: STAPE/MAI 1995 Atlas Eleitoral (1975 a 1991); STAPE/MAI 1997 Atlas Eleitoral (1995).

Os níveis de participação não primam, porém, pela estabilidade. Não apresentam uma evolução constante, dada a identificação de dois picos de maior participação: em 1982 e 1989, anos em que se procede à alteração partidária da liderança dos órgãos autárquicos. Em contrapartida, as restantes eleições, que se manifestam na continuidade ideológica na Autarquia Local, apresentam decréscimos de participação relativamente significativos. De alguma forma, pode-se concluir que, aquando da vontade colectiva de mudança, crescem as participações individuais para a prossecução respectiva mas, se tal sentimento não for partilhado, não se verifica o impulso à participação. Ou seja, denota-se que a participação política está associada à pretensão de alterações, ao sentimento de inconformidade ou de insatisfação com o “estado das coisas” políticas. Estes factos ocorrem para ambos os órgãos autárquicos, dada a votação se verificar em simultâneo e não ser detectado caso algum de votação num dado órgão e de abstenção no outro. No que respeita aos votos em branco não se pode apresentar o mesmo tipo de conclusões.

Os votos em branco, votos 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 evidencia-se que, nas duas primeiras eleições (1982 e 1985) apresentam um

quantitativo maior relativamente à AM, enquanto nas duas últimas eleições (1989 e 1993) os maiores quantitativos respeitaram à CM. 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. 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 se verifica a percepção de que praticamente toda a população sabe o que a CM faz mas poucos são os munícipes que conhecem as actividades da AM, uma vez que a sua acção não é, imediatamente ou nitidamente, visível. Em contrapartida, nas duas últimas eleições (1989 e 1993), o maior descrédito ou desinteresse recai 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, resta analisar os votos nulos. Contudo, por se entender que estes não têm uma leitura política, em termos científicos, que não representam qualquer tipo de intuito político, de conotação a qualquer comportamento consciente, uma vez que resultam do preenchimento incorrecto dos boletins de votação, opta-se por não realizar mais comentários relativos a estes.

Assim, após se ter explicitado a participação política traduzida no voto, procede-se 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.

5.3. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA PELA INTERVENÇÃO NAS REUNIÕES DA AM E DA CM.

No âmbito da análise em concreto, reduz-se a vertente dos contactos dos munícipes com os dirigentes às participações respectivas nas reuniões realizadas, tanto na AM, como na CM, porque se revela impraticável o levantamento da frequência e teor dos contactos, eventualmente, efectuados directamente neste período, na medida em que, não existem quaisquer registos de tal e nem sequer uma periodicidade determinada, ao nível da CM, dado que

em todos os mandatos o PCM do momento não teve um horário estipulado para atender os munícipes, fazendo-o sempre que estes assim o solicitassem e lhe fosse possível. Este último aspecto parece indiciar uma grande abertura, nomeadamente, do órgão executivo para com os munícipes e problemáticas respectivas. Quanto à AM, não tendo qualquer sede, apenas é viável ao munícipe aceder aos membros da AM 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 se reforça a restrição da participação política, nesta vertente, às solicitações efectuadas no decurso das reuniões próprias.

Atendendo à maior complexidade desta vertente, retoma-se a estrutura inicial de apresentação e de análise das informações: diferenciadas por mandatos e por órgãos autárquicos. Opta-se por quantificar 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. Chama-se 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.

Refira-se 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 importa 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, categoriza-se a participação em três grandes vertentes: “questões pessoais” – relativas a interesses particulares; “interesses das associações locais” –

relacionados com as associações, grupos locais; e, por fim, “interesses locais”¹⁵⁴ - relativos ao colectivo da população, se não total pelo menos parcialmente.

Vejamos, então, como se caracteriza a participação política da população nos quatro mandatos autárquicos, por cada órgão, bem como a evolução respectiva.

5.3.1. MANDATO DE 1983-1985.

O mandato de 1983-1985 protagoniza uma mudança partidária na administração dos destinos do Concelho de S. Brás de Alportel, sucedendo o PSD ao PS, pelo que é natural a ocorrência de alterações de atitudes, posturas ou medidas políticas. Veja-se o reflexo na participação política dos munícipes.

Quadro nº34 - Participação, e motivações respectivas, nas sessões da AM.

PARTICIPAÇÃO					NÃO PARTICIPAÇÃO	NÃO REALIZADAS	TOTAL DAS REUNIÕES
Questões pessoais	Interesses das associações locais	Interesses locais	Total das participações	Total das reuniões			
(63,64%)	(27,27%)	(9,09%)	(100%)	(32,14%)	(57,14%)	(10,71%)	(100%)

Fonte: Actas de AM de 1/83 a 7/85, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel

Quadro nº35 - Participação, e motivações respectivas, nas sessões da CM.

PARTICIPAÇÃO					NÃO PARTICIPAÇÃO	TOTAL DAS REUNIÕES
Questões pessoais	Interesses das associações locais	Interesses locais	Total das participações	Total das reuniões		
(60,26%)	(0%)	(39,74%)	(100%)	(20,75%)	(79,25%)	(100%)

Fonte: Actas da CM de 1/83 a 53/85, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

Com base nos quadros nº34 e 35, observa-se que os valores relativos à participação apresentam-se francamente baixos para ambos os órgãos autárquicos. A maior parte das reuniões, tanto da AM (57,14%) como da CM (79,25%), 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

¹⁵⁴ 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.

em outros aspectos. A passividade, a submissão, o alheamento parecem ser razões plausíveis para o elevado grau de abstenção de participação activa. Comparativamente, a AM apresenta um índice de participação mais elevado (32,14%) do que a CM (20,75%). Atendendo a que as funções, atribuições e competências resultam diferenciadas, os níveis de participação relacionam-se directamente com a respectiva natureza específica.

Assim, observa-se que enquanto ao nível da AM as intervenções se distribuem pelas três vertentes em referência, na CM distribuem-se apenas pelas “questões pessoais” e “interesses locais”. Comparando directamente as participações ao nível das “questões pessoais”, constata-se uma maior presença na AM (63,64%) do que na CM (60,26%). Parece ser um caso excepcional atendendo à caracterização do fenómeno em outros mandatos mas, de qualquer forma, pode-se relacionar com o contexto socio-político da altura e as políticas públicas desenvolvidas, dado ter-se verificado uma alteração na liderança dos órgãos autárquicos que, eventualmente, promove condutas políticas que não encontram receptividade em termos individuais, e daí o maior recurso à AM, órgão fiscalizador da actividade da CM e caracterizado, neste mandato, por uma maioria relativa do PSD.

A participação política com vista aos “interesses relativos às associações locais” parece preferir as interpelações à AM (27,27%) mais do que à CM (0%), na medida em que, aquela ao desenvolver uma acção essencialmente fiscalizadora das actividades da CM e ao apresentar um cenário político maioritário distinto desta, como foi anteriormente referido, pode, de alguma forma, contrapor em termos de força político-partidária e coagi-la a protagonizar políticas públicas que à partida lhe eram desconsideradas.

Relativamente aos “interesses locais” perspectiva-se um comportamento inverso, ou seja, as participações são mais elevadas na CM (39,74%) do que na AM (9,09%). Diferença extremamente significativa e algo surpreendente comparativamente, com o mesmo fenómeno nos mandatos consequentes. O valor diminuto presente no âmbito da AM, resulta de só se ter verificado uma intervenção susceptível de se atribuir a esta categoria. Em contrapartida, ao nível da CM, ocorrem várias interpelações susceptíveis desta categorização

feitas, particularmente, por grupos de moradores de um dado local ou um só munícipe, mas representando um grupo de pessoas que partilham do mesmo problema, sendo as principais solicitações efectuadas nas áreas de acessos, abastecimento público de água, saneamento e extensão da rede eléctrica.

A AM e a CM apresentam um ponto comum digno de ser destacado atendendo aos pressupostos da sua verificabilidade: as participações com base nas “questões pessoais” suplantam nitidamente as restantes participações resultantes das outras categorias (63,64% e 60,26%, respectivamente). Tal facto parece ser demonstrativo do individualismo e da pouca 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 podem beneficiar dos respectivos efeitos sem produzir qualquer esforço, ideia, aliás, vastamente desenvolvida por Olson quando ele questiona o interesse individual em defender interesses colectivos¹⁵⁵.

5.3.2.MANDATO DE 1986-1989.

O mandato de 1986-1989 constitui o mandato de continuidade da liderança do PSD que reforça a presença em ambos os órgãos autárquicos, obtendo uma maioria absoluta. Observe-se o cenário da participação política dos municípios.

Quadro nº36 - Participação, e motivações respectivas, nas sessões da AM.

PARTICIPAÇÃO					NÃO PARTICIPAÇÃO	NÃO REALIZADAS	TOTAL DAS REUNIÕES
Questões pessoais	Interesses das associações locais	Interesses locais	Total das participações	Total das reuniões			
(25,00%)	(50,00%)	(25,00%)	(100%)	(48,15%)	(51,85%)	(0%)	(100%)

Fonte: Actas da AM de 1/86 a 5/89, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

¹⁵⁵ 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).

Quadro nº37 - Participação, e motivações respectivas, nas sessões da CM.

PARTICIPAÇÃO					NÃO PARTICIPAÇÃO	TOTAL DAS REUNIÕES
Questões pessoais	Interesses das associações locais	Interesses locais	Total das participações	Total das reuniões		
(73,33%)	(3,33%)	(23,33%)	(100%)	(12,92%)	(87,08%)	(100%)

Fonte: Actas da CM de 1/86 a 52/89, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

Os quadros nº36 e 37 reproduzem o comportamento desenvolvido no mandato de 1986-1989. Demonstram uma tendência idêntica à ocorrida no mandato de 1983-1985 relativamente à participação dos munícipes em ambos os órgãos autárquicos, ou seja, os índices de desenvolvimento de contactos dos munícipes com os dirigentes autárquicos, com vista a influenciar as políticas públicas são reduzidos. Verifica-se que a maioria das reuniões, tanto da AM (51,85%) como da CM (87,08%), decorrem sem qualquer participação política por parte dos munícipes. Mais uma vez se salienta que a elevada não participação decorre essencialmente de um comportamento típico e extensivo à maior parte dos cidadãos e, conseqüentemente, à população do Concelho de S. Brás de Alportel. A atitude de submissão, passividade, descrédito na causa pública e política parecem ser razões plausíveis para o elevado grau de abstenção de participação que, efectivamente, pressupõe a realização de um esforço, de uma acção concreta. Comparativamente, a AM apresenta um nível de participação notoriamente mais elevado (48,15%) do que a CM (12,92%). Considerando que cada órgão detém funções, atribuições e competências específicas torna-se perceptível a respectiva solicitação diferenciada. A AM emerge como a última possibilidade, em termos locais, à qual se pode recorrer para a resolução dos problemas ou à qual se recorre quando o âmbito dos mesmos extravasa as competências da CM.

Contrariamente ao verificado no mandato de 1983-1985, observa-se a participação dos munícipes nas três categorias em análise em ambos os órgãos autárquicos, sem prejuízo, contudo, das frequências relativas.

No que respeita às “questões pessoais” observa-se uma tendência divergente à verificada no mandato de 1983-1985, na medida em que, a CM emerge como a maior receptora das participações dos munícipes (73,33%) ficando a AM muito aquém do nível de participações anteriores (25%). A diferenciação observada

entre os dois órgãos justifica-se pelas competências, atribuições respectivas. Sendo a CM um órgão executivo por excelência, promovendo diariamente a gestão e administração do Município nas suas distintas vertentes concretiza, efectivamente, o cenário competente para a solicitação da resolução dos problemas dos munícipes. 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.

Em contrapartida, no âmbito das participações relativas aos “interesses das associações locais”, observa-se uma maior presença na AM (50%), do que na CM (3,33%). Atendendo ao facto das associações promoverem actividades (diversificadas consoante a natureza subjacente: desportivas, culturais, recreativas) consideradas benéficas para a sociedade e com uma função social amplamente reconhecida, estabelecem uma relação forte com a CM concretizada na colaboração em algumas actividades e, essencialmente, em apoios económicos, dado as fontes de receitas destas serem diminutas não sendo, por conseguinte, entidades lucrativas. Contudo, o desenvolvimento de relações algo turbulentas suscitam o recurso de munícipes à AM, entidade reguladora e fiscalizadora da CM e com deliberações de valor legislativo superior às da CM, obviamente no âmbito das competências respectivas, no sentido de averiguarem as situações. Justifica-se, desta forma, o desfasamento comparativo e em termos relativos, entre as participações na AM e na CM.

Por fim, no que respeita aos “interesses locais” perspectiva-se uma relativa similitude entre os níveis de participação na AM (25%) e na CM (23,33%). Neste mandato, quer a AM como a CM, emergem como entidades aptas à resolução dos problemas sentidos pelos munícipes em geral. Obviamente, com as diferenças de competências anteriormente focadas, cada órgão recebe várias interpelações passíveis da categorização mencionada concretizadas, em termos genéricos, em grupos de moradores de um dado local, ou apenas um munícipe em representação de um colectivo que partilha do mesmo problema, sendo as

principais solicitações efectuadas no âmbito das áreas de comunicações, abastecimento público de água, saneamento e extensão da rede eléctrica.

5.3.3.MANDATO DE 1990-1993.

O mandato de 1990-1993 caracteriza-se por uma nova liderança partidária suportada numa maioria absoluta em ambos os órgãos autárquicos conquistada pelo PS. Neste cenário político-partidário diferenciado, observe-se o fenómeno da participação política dos munícipes.

Quadro nº38- Participação, e motivações respectivas, nas sessões da AM.

PARTICIPAÇÃO					NÃO PARTICIPAÇÃO	NÃO REALIZADAS	TOTAL DAS REUNIÕES
Questões pessoais	Interesses das associações locais	Interesses locais	Total das participações	Total das reuniões			
16,67%	0,00%	83,33%	100%	45,45%	54,55%	0,00%	100%

Fonte: Actas da AM de 1/90 a 5/93, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

Quadro nº39 - Participação, e motivações respectivas, nas sessões da CM.

PARTICIPAÇÃO					NÃO PARTICIPAÇÃO	TOTAL DAS REUNIÕES
Questões pessoais	Interesses das associações locais	Interesses locais	Total das participações	Total das reuniões		
71,43%	0,00%	28,57%	100%	16,82%	83,18%	100%

Fonte: Actas da CM de 1/90 a 54/93, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

À semelhança do ocorrido nos mandatos anteriores, observa-se pelos quadros nº38 e 39 que os valores relativos à participação caracterizam-se por baixas percentagens em ambos os órgãos autárquicos. A maior parte das reuniões, tanto da AM (54,55%), como da CM (83,18%), decorrem sem qualquer intervenção por parte dos munícipes. Nem “questões pessoais”, nem “interesses das associações locais” nem mesmo “interesses locais” motivam a solicitação de qualquer esclarecimento, a contestação de qualquer medida efectuada, a reivindicação de qualquer acção pública. A ausência de participação não parece, contudo, derivar da plena satisfação dos munícipes para com as políticas públicas desenvolvidas pelo órgão executivo. O conformismo, a falta de informação ou mesmo a submissão e o alheamento parecem constituir antes, justificações para a elevada ausência de participação política. Comparativamente, a AM apresenta um índice de participação mais elevado

(45,45%) do que a CM (16,82%). Esta diferença não é resultante do acaso, não sucede aleatoriamente. As participações ocorrem na AM ou na CM, atendendo ao conteúdo respectivo. Cada órgão autárquico apresenta atribuições e competências próprias, pelo que, consoante o teor do assunto, assim se apresentará um destes como o mais competente para se recorrer.

No mandato em análise, observa-se que uma das vertentes em estudo, concretamente “interesses das associações locais”, não motiva qualquer intervenção quer na AM, quer na CM. Ou seja, as participações restringem-se às “questões pessoais” e aos “interesses locais”.

Comparando as frequências relativas das participações ao nível das questões pessoais em ambos os órgãos autárquicos, constata-se uma menor presença na AM (16,67%), do que na CM (71,43%). A CM surge, assim, como a entidade local preferida para fazer valer os interesses individuais. Não é surpreendente atendendo a que, sendo a CM o órgão executivo, consequentemente responsável pela gestão e administração do Município e intervindo no dia-a-dia com as vivências locais, é, portanto, o órgão incumbido de responder aos problemas e carências da população, nomeadamente, em termos individuais. 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 autárquico.

Procedendo ao mesmo tipo de análise relativamente aos “interesses locais”, observa-se uma tendência inversa, ou seja, as participações são mais elevadas na AM (83,33%), do que na CM (28,55%). Uma diferença verdadeiramente significativa susceptível de ser atribuída ao facto de a AM emergir para a população como a instituição indicada para se fazer valer os interesses mais abrangentes que, usualmente, estão relacionados com aspectos mais amplos, com aspectos cujo desenvolvimento ultrapassa em exclusivo a acção da CM pressupondo a intervenção e condicionamento desenvolvidos por parte de outras entidades regionais e mesmo nacionais. A AM emerge como o garante da representatividade e defesa dos interesses da população local.

Assim, observa-se que enquanto a AM é requerida com intuitos de defesa de “interesses locais”, a CM é procurada para a defesa de “questões pessoais”.

5.3.4.MANDATO DE 1994-1997.

O PS reforça a presença na CM onde obtém 4 lugares dos 5 existentes e mantém os mesmos 10 membros eleitos na AM do mandato autárquico de 1990-1993, mais o Presidente da Junta de Freguesia na AM. Neste mandato de continuidade partidária, observe-se a caracterização e distribuição das participações políticas dos munícipes.

Quadro nº40 - Participação, e motivações respectivas, nas sessões da AM.

PARTICIPAÇÃO					NÃO PARTICIPAÇÃO	NÃO REALIZADAS	TOTAL DAS REUNIÕES
Questões pessoais	Interesses das associações locais	Interesses locais	Total das participações	Total das reuniões			
7,14%	23,81%	69,05%	100%	64,29%	35,71%	0,00%	100%

Fonte: Actas da AM de 1/94 a 6/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

Quadro nº41 - Participação, e motivações respectivas, nas sessões da CM.

PARTICIPAÇÃO					NÃO PARTICIPAÇÃO	TOTAL DAS REUNIÕES
Questões pessoais	Interesses das associações locais	Interesses locais	Total das intervenções	Total das reuniões		
47,73%	0,00%	52,27%	100%	11,85%	88,15%	100%

Fonte: Actas da CM de 1/90 a 53/97, Arquivo da CM de S. Brás de Alportel.

O mandato de 1993-1997 apresenta algumas particularidades específicas ao nível da participação política dos munícipes resultantes, não da alteração dos comportamentos destes mas, essencialmente, do contexto político em que decorre. Ao se proceder à análise comparativa da participação política pelos munícipes presente nos quadros nº40 e 41, evidencia-se que as frequências presentes na AM (64,29%) suplantam bastante as frequências relativas à CM (11,85%). Aliás, denota-se que, pela primeira vez, no período dos mandatos em análise, a participação política excede os 50% e exactamente na AM. Tal deve-se, como referido, ao contexto envolvente. Decorrem, então, as questões problemáticas do Aterro Sanitário Regional e das linhas de Alta Tensão, situações nas quais praticamente toda a população se revê e se sente afectada, incomodada e, conseqüentemente, impelida a participar politicamente no sentido de inviabilizar a consecução destas políticas públicas.

Por conseguinte, as participações privilegiadas no âmbito dos "interesses locais" tanto ao nível da AM (69,05%), como ao nível da CM (52,27%) não constituem

uma surpresa e enquadram-se no exposto. Comparativamente, a AM recebe mais intervenções do que a CM, justificado pelo facto de, ao constituir o órgão supremo local, ser dotada de maior representatividade da população e encontrar, no âmbito das suas competências, capacidades de interditar acções desenvolvidas ou a desenvolver pela CM. As questões prementes na altura são dotadas de um carácter que exigem a apreciação e aprovação da AM com vista à execução respectiva. A AM surge, assim, como última instância local, à qual a população recorre para transmitir as suas preocupações e insatisfações.

Contrariamente ao verificado anteriormente, no âmbito das participações relativas às “associações locais”, verifica-se uma presença em exclusivo na AM (23,81%). Desenvolvendo as associações diversas actividades (consoante a natureza subjacente: desportivas, culturais, recreativas) entendidas como importantes para o desenvolvimento desportivo e cultural do Concelho e assumindo uma função social amplamente reconhecida, auferem de um posicionamento social privilegiado e de relações frequentes com a CM. Todavia, nem sempre estas relações são equilibradas, surgindo certas questões que promovem o recurso à AM, órgão fiscalizador da actividade da CM e com deliberações de valor legislativo superior às da CM, obviamente, no âmbito das competências respectivas.

No que respeita às “questões pessoais” a CM emerge, em termos proporcionais, como a maior receptora das participações dos munícipes (47,73%), ficando a AM muito aquém do nível de participações anteriores (7,14%). A diferenciação observada fundamenta-se nas competências e atribuições respectivas. A CM tem como principal função promover a gestão e a administração do Município diariamente nas suas distintas vertentes. Subdivide-se em distintas secções resultantes do enquadramento legal respectivo e detém distintas áreas de competência, desde o saneamento à educação, desde o meio ambiente à habitação, as quais interferem directamente no quotidiano dos munícipes. Caso sucede de forma menos benéfica para estes, incumbe à CM desenvolver as acções adequadas à respectiva resolução. Envolve os quotidianos dos munícipes e os interesses particulares respectivos, pelo que é efectivamente o órgão competente para a solicitação de resolução dos problemas dos mesmos,

usualmente traduzidos em abastecimento público de água às residências respectivas, carências habitacionais, melhoria de acessos, entre outros.

5.4. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA MEDIANTE MANIFESTAÇÕES.

Tal como sucede no âmbito da análise da participação política pelo voto, também neste momento, e em contrariedade com a sequência analítica sistematicamente apresentada, se entende ser prescindível categorizar esquematicamente a informação por mandatos autárquicos, atendendo à frequência verdadeiramente diminuta do fenómeno em causa.

As manifestações constituem uma forma de participação política mais envolvente, na medida em que, o exercício respectivo exige um esforço, um dispêndio, nomeadamente, de tempo dos participantes, naturalmente maior do que 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 existência de apenas duas manifestações ocorridas, em exclusivo no mandato de 1993-1997, com o intuito de promover pressão e mostrar insatisfação à Autarquia Local, relativamente à pretensa conduta desenvolvida por esta na evolução dos assuntos em concreto.

Cada uma das manifestações tem na sua base temáticas distintas mas ambas com bastante relevo para o Concelho e que assumem uma frequência significativa no decurso da ordem de trabalhos de ambos os órgãos autárquicos: Aterro Sanitário Regional 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 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.

CONCLUSÕES PARCIAIS.

Globalmente, a baixa participação política por parte dos munícipes na vida pública concretiza a principal conclusão a extrair deste Capítulo.

Decomposta a participação política em três grandes modalidades: participação eleitoral, contacto com os dirigentes políticos e participação em manifestações, articulam-se tendências convergentes que remetem integralmente para a mesma ilação. Poder-se-ia argumentar, recorrendo a Milbrath, que a “apatia” predomina na maioria dos munícipes, face ao manifesto baixo interesse ou preocupação com o contexto político envolvente. A cultura política (Almond e Verba 1970) dos munícipes em S. Brás de Alportel encontra-se plenamente integrada na cultura da região e do país, nomeadamente nos actos eleitorais, dados os níveis de abstenção, em termos comparativos, serem similares. A consciência da capacidade, dever e direito de intervenção, de poder participar e mobilizar alterações no contexto envolvente encontra-se muito incipiente. 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* da democracia (Dowse e Hughes 1993), permanece pouco operacionalizada nas distintas vertentes apresentadas.

Os actos eleitorais em análise, apesar de apresentarem níveis de participação diferenciados, caracterizam-se, colectivamente, por uma elevada abstenção que se acentua, ainda mais, nas eleições causa da continuidade da mesma liderança partidária nos órgãos autárquicos. O que permite estabelecer uma relação directa entre o nível de participação e a vontade de se proceder ou não, a mudanças na configuração 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 mudarem os líderes políticos locais. O descontentamento relativo à gestão e administração da Autarquia Local parece

constituir, então, um argumento suficientemente forte para justificar o desenvolvimento do esforço subjacente ao acto eleitoral e, conseqüentemente, acrescer os quantitativos de participação política.

Os contactos com os dirigentes políticos locais, por seu lado, caracterizam-se, igualmente, por uma frequência diminuta. Na grande maioria das reuniões, quer da AM, quer da CM, o período destinado à intervenção do público permanece deserto, sem qualquer contribuição ou contestação por parte deste. Apenas no mandato de 1994-1997, em sede de AM, e devido aos casos concretos que captam as atenções e preocupações de parte significativa da população: Aterro Sanitário Regional e Linhas de Alta Tensão, se verifica que mais de metade das reuniões realizadas (64,29%) têm a participação dos munícipes. A excepção parece retratar uma mobilização relativamente aos padrões usuais, com base na satisfação funcional das necessidades respectivas (Dowse e Hughes 1993), perspectivadas, globalmente, como de segurança ambiental, de preservação das condições de saúde e da qualidade de vida. A natureza e dimensão das necessidades suporta o acréscimo dos esforços, usualmente, desenvolvidos concretizando-os, neste caso, no contacto directo com os eleitos locais.

Detectam-se algumas regularidades de comportamentos de participação política, no âmbito desta modalidade, susceptíveis de serem evidenciadas. Assim, ao longo dos quinze anos políticos, a participação política na AM apresenta-se sempre superior à participação política dos munícipes na CM. Proporcionalmente, a AM é mais solicitada para a resolução de questões diversificadas do que a CM, emergindo assim, como o garante dos interesses a assegurar, umas vezes particulares, outras vezes das associações locais e outras, ainda, de âmbito local. A diferenciação das competências e atribuições respectivas destes órgãos autárquicos determina a distinção do recurso específico. A AM, no âmbito das competências respectivas, pode condicionar a actividade da CM, sendo as suas deliberações de nível hierárquico superior.

Para além das regularidades verificadas na frequência da participação política pelos munícipes, observam-se, de igual modo, algumas regularidades no âmbito do conteúdo concreto das mesmas.

A categoria “questões pessoais” domina largamente as participações políticas desenvolvidas ao nível das reuniões da CM, ultrapassando sempre os 60% da participação total, com a excepção do mandato de 1994-1997, no qual os interesses locais suplantam os interesses particulares justificado, novamente pelos casos problemáticos do Aterro Sanitário Regional e da localização das Linhas de Alta Tensão. Não constitui surpresa alguma, uma vez que a CM é o órgão executivo e, logo, competente, para promover à resolução dos problemas particulares apresentados: extensão da rede de abastecimento público de água às residências respectivas, melhoria dos caminhos que dão acesso às residências respectivas e extensão da rede eléctrica, entre outros. 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, compensadora dados os benefícios jusantes ultrapassarem o sacrifício a montante (Dowse e Hughes 1993).

As reuniões da AM não apresentam uma caracterização tão linear. No mandato de 1983-1985, as “questões pessoais” motivam mais de metade das participações políticas dos munícipes mas, no mandato posterior, de 1986-1989, são os “interesses das associações locais” a suscitar, exactamente, metade do total das participações políticas dos munícipes. Os mandatos de 1990-1993 e de 1994-1997, evidenciam outra tendência: a maioria das participações políticas tem na sua base os “interesses locais”. A AM surge, assim, como a entidade preferida para proteger os interesses do colectivo da população. Sendo a AM o órgão deliberativo ao nível local é-lhe exigida a apreciação e a aprovação para o evoluir legal de determinados processos. Neste contexto, emerge como a entidade local competente para promover o decurso de uma acção política ou para inviabilizar a concretização respectiva. Daí apresentar uma elevada participação política na categoria “interesses locais”, dado a população entender que os processos já evidenciados se revelam altamente prejudiciais para o Município e respectiva população. A forte mobilização dos munícipes e conseqüente participação política, parece ancorar-se na satisfação funcional das necessidades respectivas (Dowse e Hughes 1993), como referido acima.

Os “interesses das associações locais” constituem a categoria que menos participação política suscita. Com a excepção da AM no mandato de 1986-1989, em que capta exactamente metade do total das participações políticas, apresenta, normalmente, níveis muito reduzidos ou mesmo nenhum tipo de intervenção relativa como nos casos das reuniões da CM no mandato de 1983-1985, das reuniões de ambos os órgãos autárquicos no mandato de 1990-1993 e das reuniões da CM no mandato de 1994-1997. Concluir-se pelo respectivo baixo interesse pode constituir uma ilação precipitada devido à observação no Capítulo anterior, do desenvolvimento de relações constantes entre estas e a Autarquia Local. Assim, parece que os problemas das associações locais são resolvidos directamente não carecendo de recurso frequente a esta modalidade. Por fim, as manifestações são uma excepção na vida política local ao ocorrerem apenas por duas vezes e relativas a casos complexos, em termos de efeitos directos para uma parte da população, e indirectos para toda a população. Reforçam-se as teorias defensoras da relação entre benefícios ambicionados e custos de intervenção (Olson 1998), entre as necessidades funcionais sentidas e os sacrifícios inerentes à participação (Dowse e Hughes 1993).

Da explanação e análise efectuada não se observam ligações notórias da participação política dos munícipes com a vertente partidária nos comandos da administração e gestão da Autarquia Local. As oscilações e diferentes caracterizações do fenómeno respeitam aos assuntos em concreto, ao desenvolvimento, considerado positivo ou negativo, de determinadas acções, independentemente da liderança partidária vigente. É óbvio que, o conflito democrático entre os distintos partidos políticos não prima pela ausência mas, perante os dados analisados, não se pode imputar a este a caracterização, frequência e conteúdo das participações políticas pelos munícipes. A única possibilidade expressa-se ao nível da participação eleitoral, que aumenta nas eleições que causam a mudança da liderança partidária nos órgãos autárquicos. Em suma, as participações políticas dos munícipes parecem estar relacionadas com os assuntos em concreto que afectam directa, ou indirectamente, as vivências individuais ou colectivas e não com a cor partidária a administrar o Concelho.

CONCLUSÃO.

A organização das sociedades modernas, complexas e democráticas potencia a heterogeneidade das necessidades sentidas pelas populações e a multiplicação dos interesses, em relação directa com os valores e prioridades estabelecidas. A vivência em democracia atribui e coloca a responsabilidade parcial nas entidades públicas. Parcial porque estas se vocacionam para as necessidades e interesses colectivos e, logo, no âmbito 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 expectativas, carências, ambições e solicitações. Nos últimos anos, apesar de se não viver num sistema de descentralização administrativa, Portugal tem desenvolvido uma tendência para a desconcentração das políticas públicas, para a sua recolocação ao nível das Autarquias Locais, estas bem mais próximas das populações e, em princípio, mais conscientes da caracterização e das privações prementes, tendo por finalidade promover à satisfação das necessidades da população local. 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. As mudanças politico-partidárias ocorridas na gestão dos órgãos autárquicos promovem alterações nos conteúdos dos processos decisórios, das políticas públicas e dos respectivos pressupostos e intervenientes.

Se efectivamente os eleitos locais, em geral, e os dirigentes autárquicos, em particular, partilham da mesma área de residência ou desenvolvem nesta a respectiva actividade profissional, dando-lhes a proximidade necessária para o conhecimento das necessidades sentidas, das aspirações projectadas e das

concretizações viáveis, encontram-se, igualmente, enquadrados em partidos políticos específicos, com ideologias próprias, com interesses concretos. Por outro lado, os restantes actores políticos e sociais, incluindo grupos de interesse e grupos de pressão, actuam no mesmo espaço professando, de igual modo, uma interacção específica. A percepção da interferência ideológica nos processos de decisão, no quantitativo e qualitativo dos intervenientes e nas políticas públicas justifica a conjugação das distintas perspectivas de análise efectuadas que permitem desenhar o cenário da realidade decisória da Autarquia Local no período de 1983 a 1997.

O período político analisado da Autarquia de S. Brás de Alportel decompõe-se em dois grandes momentos de protagonismo político-partidário aos quais correspondem, linearmente, duas lideranças partidárias distintas responsáveis pelas políticas públicas desenvolvidas, bem como pelas metodologias prosseguidas em termos decisórios: de 1983 a 1989, com liderança do PSD e de 1990 a 1997, com liderança do PS. A agregação dos mandatos autárquicos, em função da liderança partidária, justifica-se pela similitude de comportamentos internos e à identidade quase absoluta das respectivas equipas.

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 estes dois grandes momentos. Porém, se a análise aponta, efectivamente, para a existência de dissonâncias, comprova, de igual modo, a verificabilidade de diversas similitudes. Similitudes de tendências de evolução dos processos decisórios e de comportamentos político-partidários extensivos aos respectivos cargos políticos.

Contrariamente ao professado por algumas teorias, 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 efectuada. A amostra estudada dos processos decisórios demonstra a constante prossecução de progressos e atrasos patentes na concepção e, mesmo, na execução das políticas públicas, fruto de uma multiplicidade de micro-decisões susceptíveis de serem entendidas como intermédias, num

processo contínuo de ajustamentos e aperfeiçoamentos, independentemente do mandato autárquico. Além disso, é frequente a simultaneidade das distintas fases. Com a excepção da fase inicial, materializada na definição do problema e colocação no *agenda setting* que somente se repete na redefinição do mesmo, as restantes fases entrecruzam-se, atendendo ao facto de 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 se suscitarem novos ciclos, não necessariamente incluídos no cenário estabelecido, *a priori*, com a emergência de efeitos não previsíveis. Contudo, a turbulência evidenciada não inibe que os processos decisórios sejam analisados tendo em consideração as fases enunciadas. Apenas se torna imprescindível a percepção de que são um 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, e 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, do constrangimento mútuo entre as mesmas (recorde-se os casos da Escola Secundária e do Estádio Municipal).

As políticas públicas, apesar de serem preconizadas pela Autarquia Local, não resultam única e exclusivamente das respectivas 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 vários mandatos autárquicos, evidenciam o envolvimento de actores sociais, quer na figura de associações locais, quer na figura dos munícipes isoladamente ou agregados em função de áreas de interesse (Tilly 1978) com margem para a racionalidade comunicacional Habermasiana, actores administrativos, quer pertencentes á Administração

Local, quer pertencentes à Administração Central e respectivas delegações e, ainda, actores políticos. Actores que exibem condutas diferenciadas ao longo dos processos decisórios (Coleman 1990) (veja-se o caso do Aterro Sanitário Regional), e que ora se revelam “centrais” ou “periféricos”, ora “privados” ou “públicos” ou “associativos” (Crozier e Friedberg 1977).

Quanto aos actores sociais detectados, salienta-se a presença dos munícipes, isoladamente ou em comissões (recorde-se a Comissão de Moradores no caso da Linha de Alta Tensão), a desenvolverem pressões, a apresentarem solicitações com vista a influenciar a evolução e definição das políticas públicas de forma convergente aos interesses respectivos e orientando-se, exclusivamente, para o êxito das acções correspondentes (Habermas 1985), destacando-se elementos de uma dada categoria profissional, embora não se comportem como colectivo mas, antes, em termos individuais, os construtores civis. Contudo, face ao analisado, a participação política activa e directa dos munícipes nas políticas públicas, ao longo de cada mandato autárquico, ou seja, com a excepção do momento das eleições autárquicas, não se apresenta como um fenómeno assíduo e de dimensões acrescidas, o que remete para aquilo que Milbrath designa de apatia política (Milbrath 1982).

A participação da sociedade civil parece ser um fenómeno verdadeiramente incipiente no Concelho em causa. Aliás, a prática mostra que as populações do sul do País manifestam a sua discordância com uma frequência infinitamente inferior às populações do norte do País, pelo que a relativa passividade nos comportamentos políticos respectivos se enquadra no cenário cultural da região do Algarve. Todavia, a participação não é nula. Observam-se intervenções, algumas até com bastante impacto na evolução dos processos decisórios, efectuadas em situações consideradas pela população como extremas, em situações que entendem ser determinante fazer ouvir a sua voz a fim de os seus interesses não serem feridos (recorde-se os casos do Aterro Sanitário Regional e da Linha de Alta Tensão). A avaliação subjectiva do balanço entre os custos implícitos na participação activa e os possíveis benefícios extraídos promove a decisão da atitude a tomar: participar ou não e mediante que modalidade, comprovando a perspectiva de Olson (Olson 1998). Coincidem

preponderantemente com o segundo grande momento político definido mas parecem resultar mais da particularidade dos assuntos do que da especificidade dos mandatos autárquicos, uma vez que os munícipes e os órgãos autárquicos partilham, globalmente do mesmo entendimento.

A baixa apetência para a participação política é extensiva aos interesses individuais e aos interesses colectivos e corroborada pelo acréscimo da elevada abstenção eleitoral, com a excepção das 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, diminuta intervenção e, por fim, pelo recurso ténue a manifestações.

A tendência para uma certa passividade, alguma inércia, é passível de poder ser compreendida ou pela confiança plena nos órgãos autárquicos - não se pode esquecer a caracterização do Concelho como de pequenas dimensões, em que o interconhecimento se revela aprofundado -, pela informalidade das relações com os dirigentes autárquicos, face ao acentuado localismo político, ou, ainda, pelo descrédito dos mesmos. De entre as três possibilidades, a hipótese de confiança nos órgãos autárquicos, articulada com a informalidade das relações estabelecidas, parece ser aquela que prevalece. As participações políticas ocorrem em sede dos órgãos autárquicos, com frequências diminutas e, genericamente, vocacionadas para os interesses pessoais enfraquecendo a prática do *free-rider* (Olson 1998), com a excepção do último mandato, de 1993 a 1997, em que prevalecem os interesses locais, justificado pela especificidade das políticas públicas anteriormente identificadas. Em termos comparativos e proporcionais, a AM emerge com mais intervenções, embora em termos absolutos, a CM centralize a participação dos munícipes atendendo ao seu carácter executivo e à frequência semanal obrigatória das respectivas reuniões.

A diferenciação parece justificar-se pelo entendimento do órgão deliberativo e fiscalizador como o órgão máximo e último, ao nível local, susceptível de recurso, garante da defesa dos interesses e da satisfação das necessidades sentidas, independentemente do teor respectivo.

Quanto às manifestações, configuram-se como uma excepção na vida política local, ocorrendo apenas em casos em que a população percorre, *a priori*, os

órgãos locais com vista à resolução das temáticas concretas (recorde-se a localização do Aterro Sanitário Regional e da Linha de Alta Tensão), sem consequências objectivas conformes à sua vontade. Mais uma vez coincidentes com o segundo momento da vida política local analisada, susceptível de se compreender, igualmente, pela particularidade das temáticas em causa.

A participação política dos munícipes parece relacionar-se directamente com as necessidades sentidas e com os problemas identificados indo, por conseguinte, para além da especificidade político-partidária dos mandatos autárquicos. De qualquer forma, as consequências da respectiva participação revelam um peso significativo no desenvolvimento dos processos decisórios e a preponderância da retroacção convertida em novos *inputs*, acrescida directamente com a frequência e a dimensão do colectivo participante, especialmente visível no segundo momento político analisado.

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. Com alguma regularidade, a Autarquia Local recorre a estas a fim de obter vantagens acrescidas no projecto e execução de determinados equipamentos, atendendo às suas próprias limitações legais no granjear de certos apoios financeiros (recorde-se os casos do Complexo Desportivo da Verbena e da aquisição do Cine-Teatro). Se esta situação, *a priori*, não parece incorrer em qualquer ilegalidade, ou configurar-se 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.

Comprova-se que existem diferenças de apoios às associações motivadas pelas actividades por estas desenvolvidas e pelo peso relativo que detêm no Concelho. Porém, o relacionamento preferencial com algumas delas, nomeadamente no desenvolvimento de projectos coloca-as numa situação eminentemente privilegiada em termos de negociação e de possíveis contrapartidas. Este relacionamento preferencial torna-se ainda mais evidente quando são escolhidas, aparentemente de forma arbitrária, associações sem vocação para os projectos a materializar, em particular no primeiro momento

político analisado. O facto dos dirigentes autárquicos, ou parte deles, pertencer às respectivas direcções parece constituir o argumento mais plausível para o tratamento diferencial. Este aspecto remete para outra situação. A pertença dos dirigentes autárquicos às direcções em causa, e principalmente das associações com mais destaque ao nível do Concelho - AHBVSBA e UDRS -, potencia a apresentação de um sentido específico.

Ou seja, as associações ao abarcarem uma área determinada do Concelho, quer em termos geográficos, quer em termos de áreas de intervenção, constituem um canal privilegiado de divulgação de ideias e fomentam a divulgação dos seus associados e dirigentes publicitando as suas imagens de (possíveis) políticos “garantindo”, assim, uma base de apoio. Por conseguinte, as relações estabelecidas são diferenciadas de associação para associação e vão para além do mero objectivo de desenvolvimento local.

Para além destes actores sociais, a Administração Central e respectivas delegações regionais, interferem e condicionam a génese e o desenvolvimento dos processos decisórios e, por conseguinte, das políticas públicas, comprovando-se a debilidade da autonomia das Autarquias Locais. Em todo o período estudado identificam-se fortes constrangimentos na elaboração e no desenvolvimento das políticas públicas e dos respectivos processos decisórios, pela Administração Central e respectivas delegações regionais, segmentadas na disponibilização de recursos, na definição dos pareceres legais prementes e no próprio *agenda setting* e cronograma estipulado (recorde-se o caso da elaboração do PDM). A relação nacional-local continua a ser, pelo menos parcialmente, uma relação centro-periferia atendendo às limitações pragmáticas da actividade autárquica.

Naturalmente, os eleitos locais protagonizam, de igual modo, um papel preponderante no desenvolvimento dos processos decisórios e, logo, das políticas públicas, papel esse implícito nas competências respectivas dos órgãos que integram. São, por isso, os actores políticos mais visíveis e apresentam comportamentos políticos com certas similitudes entre os mandatos autárquicos. A análise efectuada demonstra que, ao longo dos mandatos autárquicos, os eleitos locais, quer na AM, quer na CM, assumem 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, demonstra o consenso geral acerca das necessidades mais prementes do Concelho e das directrizes a seguir no sentido da satisfação respectiva, comprovando a exequibilidade da solidariedade orgânica. Naturalmente, não se observa identidade plena. Ocorre diversidade acerca dos conteúdos concretos a promover, sistematicamente coincidentes com as diferenças político-partidárias, não se promovendo, contudo, à respectiva obstaculização. Pelo contrário, incute um desenvolvimento passo a passo, um ajustamento sucessivo das concretizações a efectuar, uma confrontação contínua de processos argumentativos (Habermas 1987).

A confrontação comparativa dos comportamentos políticos desenvolvidos entre os órgãos autárquicos afere a susceptibilidade da AM se constituir 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, quer em termos de aprovação, quer em termos de rejeição, embora sem dúvida, o sentido favorável seja o prevalecente e, por outro lado, promover maiores dissonâncias reflectivas, ao mesmo tempo que contribui para a não linearidade sequencial do desenvolvimento dos processos decisórios. E, por outro lado, observa-se que projectos idênticos ou similares recebem comportamentos partidários diferenciados consoante o respectivo posicionamento político (Fernandes 1993) (veja-se o caso da criação da Freguesia do Alportel ou do PDM). Ou seja, a continuidade na concepção das políticas públicas a desenvolver, ao longo do período em análise, encontra-se estrangida com a alteração de algumas posturas assumidas aquando da situação de partido na oposição e, posteriormente, no exercício da liderança autárquica, e em sentido inverso. Este aspecto parece comprovar a existência de posturas políticas em conformidade com os respectivos cargos políticos

exercidos. Conquanto desta ilacção não se possa concluir sobre o evidente constrangimento dos interesses locais por parte dos interesses partidários, mesmo porque o número de situações não o permite, contudo, identifica-se a emergência da partidarização de determinados assuntos, a respectiva utilização para se exteriorizarem as diferenças das opções defendidas pelas distintas forças partidárias representadas.

Em contraponto, a CM atinge níveis muito significativos e mais constantes de concordância interna, apesar da presença de eleitos por partidos da oposição, tal como sucede na AM. O facto do executivo autárquico decidir de forma mais frequente sobre um maior número de temáticas e ser directamente responsável pelos efeitos das respectivas deliberações em termos imediatos, conjugado com a maior proximidade e conhecimento dos problemas prementes, das políticas públicas a desenvolver, a par de uma forte componente da apreciação de assuntos de teor burocrático, 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* e ao nível das políticas públicas a assumir, bem como no momento da apreciação e discussão dos instrumentos fundamentais para a gestão autárquica: Plano de Actividades e Orçamento Municipal e Conta de Gerência e Relatório de Actividades, usualmente receptores dos votos contra ou da abstenção por parte dos vereadores dos partidos da oposição.

As divergências relativas a estes instrumentos enquadram-se na respectiva importância. Ou seja, constituindo instrumentos fundamentais para a gestão da Autarquia Local, configurando os primeiros as intenções de políticas públicas a desenvolver e os segundos as concretizações das políticas públicas desenvolvidas, especificam a concretização do projecto político-partidário da liderança do executivo, pelo que os partidos da oposição, no desempenho dos respectivos papéis, promovem a sua contestação defendendo políticas alternativas pois, caso contrário, não faria sentido configurarem-se enquanto oposição.

Neste contexto, em termos de cenário global, são efectivamente os dos partidos da oposição aqueles que mais propostas apresentam, sintomático da discordância relativa às políticas públicas preconizadas pela liderança partidária em exercício. Quanto às respectivas reacções afere-se, novamente, variações entre a AM e a CM. Se ao nível da AM o comportamento usual consiste na aprovação por maioria, na CM, independentemente da procedência partidária, as propostas são votadas por unanimidade remetendo, novamente, para a maior sintonia interna da CM e para a partidarização das temáticas ao nível da AM.

Atendendo ao posicionamento político, infere-se pela verificabilidade da consistência interna dos partidos representados em ambos os órgãos autárquicos, embora com algumas excepções. O partido líder do mandato autárquico revela, manifestamente, uma forte consistência interna transversal aos dois órgãos em estudo. Contudo, no que respeita aos partidos no exercício da oposição, 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 prevalecentes no partido detentor maioritário do Poder Local. A luta pelo poder provoca insatisfações internas traduzidas na dissonância das posturas partidárias, no seio da AM, quer entre a AM e a CM. Porém, a divergência não concretiza sentidos de voto radicalmente opostos, dado o recurso frequente à abstenção, forma utilizada para não concordar com o teor do assunto em apreciação sem, contudo, o rejeitar.

De entre os partidos da oposição evidenciam-se, ainda, algumas tendências dignas de registo. O partido político com possibilidade de conquistar o Poder Local apresenta uma atitude mais crítica e contrária às políticas defendidas pelo executivo autárquico do que os partidos políticos dotados de um pequeno número de eleitos locais e, logo, sem grandes probabilidades de exercer a liderança autárquica. Estes últimos 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 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 o facto de a APU, posteriormente convertida em CDU, e mais tarde o PSN votarem com alguma frequência ao lado do PS, independentemente do respectivo posicionamento partidário no espectro político.

A análise dos mandatos autárquicos permite, ainda, caracterizar os últimos anos de cada um destes, como os períodos em que se realizam ou concluem as grandes obras, pretensos símbolos da dedicação e trabalho de todo o mandato. A ilacção de tal constituir uma estratégia política deve considerar, igualmente, que o decurso usual de qualquer projecto de elevado investimento pressupõe uma tramitação que leva a coincidir o momento da execução com o término do mandato pelo que, mais uma vez, o domínio da estratégia política sobre os interesses locais não fica provado.

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.

Numa outra vertente, e de forma muito genérica, identificam-se algumas semelhanças relativas à evolução das áreas entendidas como prioritárias, em termos de políticas públicas, ao nível da maioria da Autarquias Locais. Ou seja, o Saneamento e o Abastecimento público de água emergem, naturalmente, como as grandes prioridades contínuas entre os mandatos decrescendo aquando da diminuição das necessidades sentidas, porque resolvidas. Áreas sintomáticas da qualidade de vida das populações.

Para além das convergências patentes entre os dois momentos político-partidários identificados, provam-se algumas desigualdades consubstanciadas, essencialmente, no *agenda setting* das políticas públicas não susceptíveis de reunirem o consenso geral, embora partilhem da génese, essencialmente suscitada por oferta política, por antecipação e, pontualmente, por mobilização e

no financiamento de investimentos considerados importantes, usualmente designados por “grandes obras” e símbolos de um mandato autárquico.

As diferenças partidárias parecem, assim, interferir ao nível do posicionamento relativo das distintas áreas de intervenções, das diversas categorias funcionais revelando, conseqüentemente, o carácter necessariamente selectivo e parcialmente “arbitrário” da intervenção pública e da respectiva inclusão e hierarquização. Independentemente da liderança político-partidária pontual, a Autarquia Local detém determinadas competências e atribuições às quais não se pode alhear, tendo que desenvolver acções concretas conformes às mesmas, embora a importância relativa que se lhe atribui se apresente diferenciada. Apesar de a preponderância de algumas categorias ser transversal aos quatro mandatos, como são os casos do Saneamento Básico e do Abastecimento público de água, comprova-se que, enquanto nos dois primeiros mandatos se privilegia a componente Desporto, em detrimento da Educação de nível Secundário, nos mandatos conseqüentes, embora sem descurar o Desporto, coloca-se em primeira 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 anteriormente omissas, consubstanciadas na componente do Planeamento com o desenvolvimento do PDM e do Plano Geral de Urbanização. 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 ter encontrado nas anteriores políticas suprimidas, ou mesmo omissas, a justificação para o exercício da procura do poder autárquico assumindo-as, entretanto, como comprovação da nova realidade política.

Por outro lado, identificam-se lógicas diferenciadas na consecução dos financiamentos para a realização das obras mais prementes, das obras que se pretendem como referência para um dado mandato autárquico. Enquanto no

primeiro momento político-partidário se verifica que parte significativa das obras são efectuadas por administração directa, o que pressupõe elevados encargos para a Autarquia e limitação ao nível do quantitativo de investimentos a realizar nas distintas categorias funcionais, no segundo momento político-partidário recorre-se, essencialmente, a candidaturas a contratos-programa e a programas comunitários viabilizando, assim, a consecução de investimentos elevados com contributos por parte da Autarquia Local relativamente pequenos e, desta forma, a ampliação das acções públicas pelas diversas categorias funcionais.

A diferenciação patente pode, contudo, ser parcialmente atribuída a outros factores que não imputáveis à vertente partidária. Se as mudanças político-partidárias constituem uma variável incontornável na análise local não se pode descurar a preponderância da influência das variáveis conjunturais mais amplas com incidência, não somente no Concelho em causa, mas na região envolvente ou mesmo no país. A quase coincidência cronológica do primeiro momento de análise com a integração de Portugal na Comunidade Económica Europeia, permite ponderar inicialmente a ausência de apoios comunitários e, posteriormente, a falta de informação e de conhecimento, quer dos processos de candidatura, quer das potencialidades dos programas existentes, o que conduz à pertinência do domínio da informação e, conseqüentemente, adequado tratamento e interpretação.

Pelo exposto pode-se concluir sumariamente que, independentemente dos momentos político-partidários identificados, os processos decisórios evoluíram mediante ajustamentos sucessivos e constantes, um *muddling thought* sob o efeito das distintas estratégias desenvolvidas pelos actores intervenientes nos mesmos, suportadas em perspectivas específicas e na defesa de interesses concretos que se apresentam como constrangedores, não só dos múltiplos ajustamentos necessários processados no respectivo decurso mas também no *output* final, quer em termos formais, quer em termos informais. Mas, como ocorrem, de igual modo, respostas novas, fruto da emergência de novos problemas identificados e, pontualmente, rupturas com o cenário herdado (recorde-se os casos da Escola Secundária e do PDM), dando espaço à inovação e à mudança nas diversas vertentes, considera-se que os processos

decisórios se caracterizam por um *mixed scanning approach*. Ou seja, a evolução interna dos processos decisórios ocorre, essencialmente, mediante a consecução de redimensionamentos das estratégias, dos objectivos e das configurações das pretensas políticas públicas, ao mesmo tempo que, em termos de lógica de relação entre os distintos processos decisórios subjacentes às políticas públicas, uma vez que se constroem mutuamente, ocorrem algumas rupturas concretizadas na adopção de certas políticas em detrimento directo de outras (mais uma vez se recorda os casos da Escola Secundária e do Estádio Municipal).

O caso de estudo testemunha a versatilidade da evolução e prossecução dos processos decisórios e, por consequência, das políticas públicas. Assim, pode-se concluir pela presença de um modelo misto, de um modelo que articula a racionalidade, com ajustamentos sucessivos desenvolvidos ao longo dos processos decisórios mas, ainda, com respostas novas perante estes, provocando, pontualmente, algumas rupturas.

SIGLAS UTILIZADAS.

AHBVSBA – Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de S. Brás de Alportel

AJS - Associação Jovem Sambrazense

AM – Assembleia Municipal

APU – Aliança Povo Unido

CDU – Coligação Democrática Unitária

CM – Câmara Municipal

EN – Estrada Nacional

OE – Orçamento do Estado

PAM – Presidente da Assembleia Municipal

PCM – Presidente da Câmara Municipal

PDM – Plano Director Municipal

PROA – Plano Regional Operacional do Algarve

PROT-AL – Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve

PS – Partido Socialista

PSD – Partido Social Democrata

PSN – Partido da Solidariedade Nacional

SBA (nos quadros) – S. Brás de Alportel

UDRS – União Desportiva e Recreativa Sambrasense

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 nº79/77, I Série, nº247, 2564 (25/10/77)

DIÁRIO DA REPÚBLICA, Decreto-Lei nº208/82 I Série

DIÁRIO DA REPÚBLICA, Decreto-Lei nº100/84, I Série, nº75,1042 (29/03/84)

DIÁRIO DA REPÚBLICA, Decreto-Lei nº98/84, I Série, nº75, 1035 (29/03/84)

DIÁRIO DA REPÚBLICA, Decreto-Lei nº470B/88, I Série, nº291, 4986 (19/12/88)

DIÁRIO DA REPÚBLICA, Lei nº25/85, I Série, nº184, 2522 (12/08/85)

DIÁRIO DA REPÚBLICA, Lei nº1/87, I Série, nº4, 35 (06/01/87)

DIÁRIO DA REPÚBLICA, Lei nº29/87, I Série, nº147, 2503 (30/06/87)

DIÁRIO DA REPÚBLICA, Lei nº35/91, I Série - A, nº171, 3724 (27/07/91)

DIÁRIO DA REPÚBLICA, Portaria nº989/82, 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

CÂMARA MUNICIPAL DE S. BRÁS DE ALPORTEL

s/d Relação das associações no Concelho de S. Brás de Alportel

COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

- 1892 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 nº178/14, I Série, nº87 (01/06/14)

DIÁRIO DA REPÚBLICA, Aviso nº1725, II Série, nº182, 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

2. BIBLIOGRAFIA.

2.1. BIBLIOGRAFIA GENÉRICA.

AGUIAR, J.

1996 "Regionalização, poder e responsabilidade" *in* **Economia e Sociologia**, nº62, 5-14, Évora: Inst. Sup. Ec. 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* **Avaliação na Administração Pública**, 177-189, Maia: Inst. Nac. de Administração

ALLAIRE, Y. e FIRSIROTU, M.

1989 "Coping with strategic uncertainty" *in* **Sloan Management Review**, nº3, 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
ARAÚJO, Joaquim Esteves

1998 "Hierarquia, mercado e *networks*: mudança institucional, controlo e avaliação no Reino Unido" *in* **Avaliação na Administração Pública**, 291-310, Maia: Inst. Nacional de Administração

ARON, Raymond

1964 **La Lutte de Classes – Nouvelles Leçons sur les Sociétés Industrielles**, Paris: Gallimard

1983 **Démocratie e Totalitarisme**, Paris: Gallimard

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
- 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 Sistémica**, 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
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: Inst. Nac. 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

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*, nº63, 17-30, Évora: Inst. Sup. Ec. e Social de Évora

CARMO, Hermano

1987 "Os dirigentes da administração pública em Portugal" *in Revista Estudos Políticos e Sociais*, vol. XV nº 3-4, I.S.C.S.P.

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

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

- 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: CCRAI
- 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
 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
- 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

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

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

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.

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: Inst. 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

GOMES, João Salis

1998 "A perspectiva jurídica na avaliação das políticas públicas" *in A Avaliação na Administração Pública*, 197-209, Maia: Inst. Nacional de Administração

HABERMAS, Jürgen

1985 *Consciencia moral y acción comunicativa*, Barcelona

1987 *Teoria de la acción comunicativa*, Madrid

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

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 CªEdit.

KATZ, D. e KAHN, R.L.

1966 *The Social Psychology of Organizations*, Nova Iorque: Wiley

KUSEK, Jody Zall

1998 "Mudar a administração: a experiência americana" *in A Avaliação na Administração Pública*, 73-86, Maia: Inst. 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
- 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
- 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: Inst. 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**, nº64, 143-155, Évora: Inst. Superior Económico e Social de Évora
- MILBRATH, L.
1982 **Political Participation: How and Why do People get involved in Politics**,
Lantham: University Press of America
- 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 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
- 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
- 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
- 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: Inst. Nacional de Administração

- 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**, nº52, Évora: Inst. Superior Económico e Social de Évora
- RIBEIRO, Orlando
1993 **Portugal, o Mediterrâneo e o Atlântico**, Lisboa: Edições João Sá da Costa
- 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**, nº63, 161-183, Évora: Inst. 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 **Acção 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: Inst. 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**, nº55, Évora: Inst. Superior Económico e Social de Évora
- SARTORI, Giovanni
 1981 **A Política**, Brasília: Editora Universidade de Brasília.
 1988a) **Teoria de la Democracia - 1. El Debate Contemporáneo**, 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
- 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**, nº 37, 43-84, Évora: Inst. Sup. Ec. 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**, nº62, 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 teoria 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: Fondo 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**

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

BECKER, G.

1985 "Public Policies, pressure groups and dead – weight costs" *in* **Journal of Public Economics**, vol. 28

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

CHEVALLIER, J.

1978 **O Modelo Centro/Periferia na Análise Política**, Paris: Presses Universitaires de France

1986 **Science Administrative**, Paris: Presses Universitaires de France

COELHO, L. e SERRÃO, A.

1997 "Avaliação de investimentos: um enquadramento teórico dos critérios de decisão" *in* **Economia e Sociologia**, 63, 141-159, Évora: Inst. Sup. Ec. e Social de Évora

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

CRUZ, Catarina

1990 **Estudos Preliminares ao PDM**, S. Brás de Alportel: PLURAL

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

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

GODET, Michel

1993 **Manual de Prospectiva Estratégica da Antecipação à Acção**, Lisboa: Publicações D. Quixote

GOURNAY, Bernard

1978 **Introdução à Ciência Administrativa**, Lisboa: Edições Europa-América

GRÉMION, P.

1976 **Le Pouvoir Périphérique**, Paris: Seuil

GUERRA, Isabel e MOZZICAFREDDO, Juan

1991 **Gestão e Legitimidade no Sistema Político Local**, Lisboa: Escher

HAMPTON, David R.

1992 **Administração Contemporânea**, São Paulo: Makron Books do Brasil Edit., Lda.

JACINTO, Rui

1994 "Territórios e Intervenção Municipal" *in* **Manual do Eleito Local**, Coimbra: Centro de Estudos e Formação Autárquica

JORDANA, Jacint

1996 "La acción colectiva y las asociaciones de intereses" *in* Badia, Caminal (coord.) **Manual da Ciencia Política**, Madrid: Tecnos

LAPIERRE, Jean-William

1973 **L'Analyse des Systèmes Politiques**, Paris: PUF

LINDBLOM, C.

1959 "The Science of Muddling Thought" *in* **Public Administration Review**, 79-88

1991 **El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas**, Madrid: INAP

LOCHAK, D.

1966 **Traité de Science Administrative**, Paris: Mouton

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

MERTON, R.K.

1968 **Social Theory and Social Structure**, Glencoe: Free Press

MEYNAUD, Jean

1960 **Les Groupes de Pression**, Paris: PUF

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

RUIVO, Fernando

1990 "Local e Política em Portugal: O Poder Local na Mediação entre Centro e Periferia" *in* **Revista Crítica das Ciências Sociais**, nº30, 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

SFEZ, Lucien

1990 **Crítica da Decisão**, Lisboa: Publicações Dom Quixote

