

Nº 14 (Dezembro de 2008)

Fernando Ruivo

AS ENCRUZILHADAS DO PODER LOCAL II

Cadernos do Observatório dos Poderes Locais

N.º 14, Dezembro de 2008

2

Observatório dos Poderes Locais

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Centro de Estudos Sociais

Av. Dias da Silva 165, 3004-512 Coimbra

Portugal

351 239 790587 / 239 790500 ext. 403

www.opl.com.pt

Cadernos do Observatório dos Poderes Locais

Coordenador: Fernando Ruivo

Conselho de Redacção: Catarina Gomes, Daniel Francisco, Fernando Ruivo

Disponível *on line*

Fernando Ruivo¹

AS ENCRUZILHADAS DO PODER LOCAL II

O mal democrático é hoje, a anestesia catódica da vida política

Georges Balandier

O nº 2 dos *Cadernos do Observatório dos Poderes Locais* foi publicado *on line* em Outubro de 2004 e intitulava-se justamente *As Encruzilhadas do Poder Local*. Nesse número se procurava, ao longo da reprodução de seis textos (seleccionados entre muitos outros) até então publicados na imprensa escrita, “recuperar, apresentar e, de certo modo, avivar” algumas das opiniões e intervenções neles contidas, as quais, no nosso entender, ao serem re-apresentadas conjuntamente, contribuíam e continuam a contribuir para encaixar algumas peças elucidativas para um debate sobre o Poder Local português contemporâneo, bem como sobre “os modos de produção da política” que, entre nós, se iam desenrolando.

Quatro anos passados, em 2008, é de novo chegado o momento de rememorar e revisibilizar, juntando-os e repensando-os, alguns dos momentos mais recentes, contidos em textos publicados atomizadamente em variados meios de comunicação, ulteriormente a meados de 2004, os quais voltaram a imprimir marcas a esse Poder, bem como a assinalar determinadas políticas sobre ele decorrentes desde esse período.

A razão da republicação destes novos doze textos agora apresentados deve-se (a intenção é a mesma que a da anterior) não só a tudo aquilo que eles voltam a demonstrar e explicitar (tal como no *Caderno* nº 2) em torno dos paradoxos, ambiguidades e “inexplicabilidades” que continuam a incidir sobre os territórios políticos locais de que

¹ Sociólogo. Professor da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Investigador Permanente do Centro de Estudos Sociais. Coordenador do Observatório dos Poderes Locais (www.opl.com.pt).

somos detentores, aos seus “modos de produção da política local” e às relações entre o local e o central.

Mas deve-se também, e em especial, na sua articulação com o território mais vasto em que indelevelmente se inserem, às analogias, parentescos e identidades que eles patenteiam com as entranhadas características e especificidades da sociedade portuguesa, em todo um leque de processos dos quais não podem inevitavelmente ser desligados, configurando-se, assim, o conteúdo destes textos (uma espécie de “perplexidades produtivas”, na expressão de Boaventura de Sousa Santos), como parte de uma contribuição para uma compreensão mais cabal do “inexplicável” desta mesma sociedade e de nós próprios.

SUMÁRIO

I. Dossier: Regionalização e Reformas Territoriais

Texto 1: Regionalização há-de acabar por se impor (2004)

Texto 2: “Sem regionalização isto vai ser um saco de gatos” (2004)

Texto 3: Autarquias só acreditam na cooperação quando estão em causa fundos europeus (2004)

II Dossier: Autárquicas de 2005

Texto 4: Quando o gesto serve o populismo (2005)

Texto 5: Estilos vão da salvadora de Felgueiras até ao mais bonacheirão de Oeiras (2005)

Texto 6: Fátima Felgueiras representa a luta contra o lado masculino do poder (2005)

Texto 7: As diferentes candidaturas independentes às autárquicas 2005 (2005)

III Dossier: Vários

Texto 8: A blindagem do sistema político local (2005)

Texto 9: São relações pessoais e fidelidades que movem a política local (2006)

Texto 10: Autarcas não gostam nada da participação (2007)

Texto 11: Poderes locais em perspectiva comparada (2007)

Texto 12: A Lógica do Eucalipto (2008)

I. DOSSIER: REGIONALIZAÇÃO E REFORMAS TERRITORIAIS²

TEXTO 1

Regionalização há-de acabar por se impor

Publicado no Campeão das Províncias em 19 de Fevereiro de 2004. Entrevista de Rui Avelar.

O investigador universitário Fernando Ruivo estuda, há anos, o Poder Local. Crê que a regionalização há-de vingar e alerta para “um certo protagonismo que pode ser fatal para o sucesso” das áreas metropolitanas e comunidades urbanas.

O sociólogo Fernando Ruivo, reticente quanto ao processo de descentralização em curso³, acredita que “a regionalização há-de acabar por se impor às novas mentalidades”.

Coordenador do Observatório dos Poderes Locais, um sub-centro de investigação ligado ao Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Ruivo duvida que o actual processo de descentralização tenha um bom desfecho. Adverte, no entanto que, “se avançar bem, vai contornar as regiões administrativas previstas na Constituição da República”.

² Este dossier procura continuar o debate desenrolado no nº 2 destes Cadernos (“As Encruzilhadas do Poder Local I”), Outubro de 2004.

³ Referência às reflexões em torno dos preceitos reformadores da Lei 10/2003, albergadas em Fernando Ruivo, “A Reforma Administrativa de 2003”, Cadernos do Observatório dos Poderes Locais, nº 1, Outubro de 2004 (www.opl.com.pt). O texto insiste, tal como o texto 2 do presente caderno, nas inquietações e perplexidades emanadas da referida Lei, na esteira dos textos 4 e 6 contidos no anteriormente referido nº 2 destes *Cadernos*.

Estudioso do Poder Local, o investigador universitário entende que Portugal carece de regiões e aponta os casos de vários pequenos países europeus, cujas “instâncias intermédias municipais funcionam bem”.

Para o sociólogo, as áreas metropolitanas e comunidades urbanas poderiam constituir uma “forma de descentralização complementar da regionalização”. O receio dele é que “não se avance de maneira concreta e incisiva”.

“Há o risco de se criar uma grande confusão territorial, uma sobreposição de mapas capaz de gerar o caos geográfico. Haverá uma quantidade de diferentes mapas, susceptíveis de gerar conflitualidade e nada que unifique”, previne.

Segundo o investigador universitário, há grandes “áreas metropolitanas” que não coincidem exactamente com “metrópoles” e comunidades “urbanas” que serão essencialmente “rurais”, a par da visível dificuldade em criar comunidades efectivamente intermunicipais.

“Haverá ‘ilhas’ baseadas em cálculos políticos e, por vezes, até pessoais”, acentua Fernando Ruivo, ao alertar para “um certo protagonismo que pode ser fatal para o sucesso” das entidades previstas na Lei 10/2003.

Na perspectiva do coordenador do Observatório dos Poderes Locais, os autarcas “sentiram-se pressionados a celebrar adesões, ainda que não se saiba muito bem para que servem”.

Ao alertar para uma “enorme confusão que não é passível de criar identidades próprias”, sustenta que “por trás disto estão critérios meramente quantitativos”. Ora, acentua o investigador, “a identidade cria-se com critérios essencialmente qualitativos”. “Falta uma justificação sensata para a criação de áreas territoriais. Elas poderão fazer sentido, mas talvez não tenham pés para andar”, considera o sociólogo, estranhando o “défice democrático” inerente à criação de grandes áreas metropolitanas e comunidades urbanas.

A ameaça dos “dinossauros”

Ao lamentar a escassez de debate público sobre este processo de descentralização, aponta a “falta de vigilância democrática exercida pelos cidadãos”, e alerta para a possibilidade de aparecerem “novos dinossauros”, ainda com mais força “por não dependerem do voto popular.

Para Fernando Ruivo, deveriam ser os cidadãos dos concelhos envolvidos nos processos a eleger as assembleias metropolitanas e das comunidades urbanas, cabendo-lhes aprovar a composição das juntas (órgãos executivos).

A “falta de clareza” quanto às atribuições e competências das novas entidades e as indefinições sobre o financiamento são outros aspectos a merecer reparos do sociólogo, que, em relação à Grande Área Metropolitana de Coimbra, lamenta o facto de Arganil ter ficado à margem.

Enquanto o secretário de Estado da Administração Local, Miguel Relvas, aponta “o egoísmo, individualismo e clientelismo”, como os grandes inimigos da descentralização, Ruivo contrapõe que o país fica com vários tipos de “tiras territoriais”.

Para o governante, “é impossível efectivar a transferência de competências se olharmos para a lógica de 308 concelhos, sendo necessário “agregar para ganhar dimensão e escala”. Ruivo encontra-se de acordo com a necessidade de “agregações” e supramunicipalidades, mas não desligando estas, no entanto, da constituição de regiões.

TEXTO 2

“Sem regionalização isto vai ser um saco de gatos”

Publicado no *Público* em 18 de Dezembro de 2004. Entrevista de Álvaro Vieira.

O sociólogo Fernando Ruivo tem sido um espectador muito crítico do processo de descentralização em curso. Coordenador do Observatório dos Poderes Locais do Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, manifesta muitas reservas quanto à forma como decorreu o processo de criação das novas áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais que, em seu entender, ameaçam “esboroar” a Região Centro. Para este investigador, só a regionalização poderá impedir a fragmentação deste território.

PÚBLICO – Foi um crítico deste modelo de descentralização, mas a verdade é que a esmagadora maioria dos municípios já aderiu a uma área metropolitana ou comunidade intermunicipal. Dá-se por vencido e convencido?

FERNANDO RUIVO – Mas convencido de quê? O que se está a ver é que – mesmo sem perspectivarmos a iminente queda do Governo e dissolução da Assembleia da República, que, quanto a mim, irá paralisar, quiçá definitivamente, o processo -, até à data, quase um ano depois, não se avançou em relação à legislação da reforma administrativa de 2003. Constituíram-se os tais agrupamentos de território – nem todos, aliás: há aquela mancha enorme do Alentejo que ainda está por tratar -, mas as coisas continuam por regulamentar. Os autarcas mexeram-se, assinaram os contratos de constituição, mas... e o resto? O resto continua por pensar, e é um resto muito grande. Trata-se, no fundo, de fornecer a base material, humana institucional para o desenho que se tentou traçar dos territórios portugueses: Isso está por fazer.

Esta rapidez com que, apesar de tudo, os autarcas trataram de constituir as novas entidades territoriais ficou a dever-se à pressão do Governo, que foi avisando que quem se atrasasse perdia a sua fatia do bolo dos fundos comunitários?

Os autarcas têm como comportamento normal não desperdiçar oportunidades .E quando lhes pareceu haver uma mudança que comportava talvez algumas oportunidades, quer em termos de reforço dos seus territórios, quer em termos de financiamento, digamos que dispararam. E foram autarcas de todos os partidos. O próprio PS ficou a ver navios, sem perceber que havia todo um movimento das bases, dos seus eleitos locais, no sentido de aproveitarem algo que lhes davam como quase certo. Lembro que o PS esteve quase um ano parado, sem nada fazer e, quando deu por ela, também as suas bases estavam mobilizadas. Alguns podiam não concordar com o processo, mas tomavam-no como certo, ainda acreditavam no que o Estado dizia... E mexeram-se, salvo uma ou outra excepção. De qualquer modo, gostava de dizer que, num país habituado a ter um delineamento das políticas públicas “top-down”, de cima para baixo, encontrámos aqui, inesperadamente, um excessivo “bottom-up”, de baixo para cima: entregou-se o desenho do território aos autarcas do país.

Os governantes tiveram medo de “queimar as mãos”, escaldados com o que sucedeu com o mapa da regionalização?

Acho que preferiram entregar o processo a determinadas dinâmicas políticas locais e territoriais, preferiram que os autarcas se tentassem entender, bem ou mal, entre eles. Mais vezes mal do que bem. Preferiram legitimar o processo dando a entender: “Alto lá! Isto não fomos nós que fizemos! Fomos nós que propiciamos, mas o resultado é da responsabilidade destes senhores!” Quando a responsabilidade é também do próprio Governo. E é natural que tenha havido uma ou outra pressão nalgumas entidades territoriais, no sentido de estas terem este ou aquele desenho.

Em que zonas está a pensar?

Houve nitidamente pressões no Norte e no Centro de Portugal, áreas que tenho acompanhado mais de perto. Com visitas do secretário de Estado, de outros políticos, no sentido de tentar dirimir conflitos que foram claros e derivados de antagonismos e choques de personalidades locais. Ou relacionados com o papel tradicional das cidades

dominantes, no propósito de que se constituíssem as áreas metropolitanas de Aveiro, Coimbra, Viseu. A Guarda demorou mais tempo e esteve sempre muito oscilante. Castelo Branco teve os resultados que teve. Mas em relação às três principais cidades e a parte do Norte, é óbvio que houve recados e oscilações de concelhos. Eu não estive totalmente dentro do filme, mas é nítido e revela-se que houve forte comunicação política entre os responsáveis centrais e responsáveis locais.

E o resultado final? A concretizar-se, que avaliação faz do mapa das novas entidades na Região Centro?

Isto só não será o esboroar da Região Centro se tivermos regionalização. A Região Centro é um “mosaico” que, etimologicamente, é uma coisa constituída por pedrinhas com algum cimento à volta. Aqui, é caso para perguntar: “Onde está o cimento?”. Só poderia estar contido numa região política.

O que constato aqui é que as dinâmicas a que está submetida a Região Centro, atraída por dois pólos metropolitanos (um a norte, o Porto, e outro a sul, Lisboa e Vale do Tejo), vão fazer com que se transforme claramente num território de transição. Com isto aumenta a atracção dos pólos de Porto e Lisboa. Pouco ou muito pouco fica nitidamente da Região Centro: Coimbra, um pouco de Viseu, ainda um pouco da Guarda – demasiado encostada ao Norte e à raia – e de Castelo Branco – demasiado encostado ao sul.

Portanto, isto será um novo mosaico, habilitado com pedras maiorzinhas, mas com um grande défice de cimento. E cria-se (incentiva-se?) a possibilidade de uma, eu diria até excessiva, competitividade entre as maiores cidades da região. Sem regionalização, também não vai haver – isso está claro para mim – grande colaboração ou cooperação entre as áreas territoriais que foram agora definidas. Cada uma delas, fragmentadamente, sofrerá a tendência de puxar para o seu lado. E dentro de cada uma destas entidades territoriais, haverá, obviamente, muitas das sub-entidades que as compõem a puxar para seu lado também. Este raciocínio, frise-se, poderá estender-se a outras entidades similares constituídas esta forma.

Partilha da opinião de que este processo favoreceu sobretudo Aveiro, que viu a sua centralidade reforçada?

Isto, conjugado com outros factores, diferentes, mas incisivos. Essa nova centralidade já estava a ser preparada. Por razões endógenas, devido às características da sociedade civil local. Por factores exógenos, dado o crescimento da importância política da cidade. São processos conjugados de longa data. A partir do momento em que desagua em Aveiro o IP5, todo aquele eixo de comunicação entre a Guarda e Aveiro, passando por Viseu (e não esqueçamos a influência e proximidade do Porto), privilegia obviamente a cidade e a região de Aveiro.

Que também é favorecida pelo traçado do “TGV”.

Fala-se do “TGV”. Quando se fala das auto-estradas marítimas, além de Leixões e de Sines, já se fala também do porto de Aveiro. O que não faz ainda sentido.

O problema da Região Centro, em termos de vias de comunicação terrestre, é que, apesar de servida por algumas grandes estradas, tem carências ao nível das estradas médias, menores, locais. Conseguimos chegar muito rapidamente a qualquer sítio distante, mas dentro de determinado aglomerado territorial é, por vezes, muito difícil a comunicação. A comunicação dentro destas novas figuras territoriais afigura-se fraca.

Considera que as novas áreas territoriais são ainda entidades sem substância?

Algumas não têm substância nenhuma. Desde logo, estou a ver aqui a falta de densidade demográfica do que resta do distrito de Castelo Branco; estou a ver outro núcleo territorial que foi designado como o “grupo dos pobres”: a Comunidade Intermunicipal do Pinhal. Tem problemas gravíssimos e, dada a sua exiguidade territorial, não vai adquirir identidade e influência pelo facto de se associar.

O facto de ser uma zona deprimida não é já constitutivo de identidade?

Sim, mas sendo uma identidade negativa de longa data, torna-a difícil, tão isolada que é, de ser objecto de um processo de rápida e profunda agilização. Mas é também uma identidade, de facto...

Costuma recordar que o poder local é um dos domínios em que é patente a tradição portuguesa de aprovar leis que ficam por regulamentar ou concretizar.

A primeira legislação relativa à criação, por exemplo, de Planos Directores Municipais (PDMs) data de 1982. Apesar das graves sanções entretanto previstas para os municípios que não cumprissem os sucessivos prazos estabelecidos (impossibilidade de acesso a fundos comunitários, entre outras), quanto tempo demorámos a construir os PDM? Em 1994, apenas uma dúzia de municípios porque preparados para tal, tinham o seu Plano elaborado e oficialmente aprovado. O último, julgo que o de Góis, foi aprovado já no virar do século.

A Lei 169/99, de 18 de Setembro, sobre a profunda transferência de competências para as autarquias locais, revelava-se, na rápida extensão de tais competências, era extremamente ambiciosa e redundou em muito pouco, vulgo a atribuição da fiscalização dos elevadores para os municípios.

Em 2005, terão passado dois anos (sobre a Lei 10/2003) e muito pouco ou nada foi feito para concretizar aquela intenção reformativa. E, isto é importante, ninguém tirou a regionalização da Constituição⁴.

E bem, em seu entender?

Bem. Ao mesmo tempo que actores políticos de grande craveira voltam a falar na regionalização. Mas, ao que parece, isto também é cíclico...

Afinal, acha que esta reforma compromete, definitivamente, a regionalização ou que, pelo contrário, a reivindica?

Isto só pode funcionar com a regionalização, agregando outras componentes territoriais. Sem regionalização, fragmentado, (no caso de o processo avançar ...) isto vai ser um saco de gatos. Não há cooperação entre estes novos territórios. Se houver regionalização, poderá construir-se uma liderança política capaz de induzir a cooperação entre eles. Em Janeiro, pensava que isto poderia ser o fim da regionalização. Agora, acredito que o processo possa existir dentro da regionalização.

Os municípios interiorizaram a necessidade de associação?

⁴ Recordamos que a entrevista data de 18 de Dezembro de 2004.

O associativismo é enorme entre os municípios portugueses. 65% fazem parte de uma associação intermunicipal e há mesmo 25% que pertencem a mais do que uma. Mas o que se nota é que essas formas de associação, ao contrário do que o seu número possa expressar, não são ainda verdadeiras escolas de associativismo.

Essas associações constituem-se para tratar do Plano Director Intermunicipal, do saneamento, dos lixos e, atingido o objectivo isolado para que foram criadas, tendem, naturalmente a acabar. A sua capacidade de reprodução associativa é mínima (embora os técnicos fiquem a conhecer-se pessoalmente, o que já não é mau...). Este associativismo “minimalista” não conduz à ideia da necessidade, cada vez mais presente, de supramunicipalismo, de cooperação intermunicipal, da relação não atomizada com o resto do território nacional e suas autoridades, bem como com a própria Europa.

O associativismo a diferentes escalas, bem como a presença activa das suas representações politicamente legitimadas é muito importante na construção europeia. Só não é mais importante porque os municípios portugueses não têm acesso mais directo à Europa. Ou seja, só têm acesso através do Estado Central.

Criticou o sentido da reforma, de baixo para cima. Como deveria ter sido conduzido? O Observatório dos Poderes Locais (OPL) foi ouvido?

Não. O OPL foi entrevistado pelos jornais (tal como outras personalidades), fez uma intervenção numa Jornada da Assembleia da República a convite do Grupo Parlamentar do PS, mas não foi, pura e simplesmente, tido em conta neste processo. Tirando esta iniciativa da oposição, não houve qualquer auscultação, que eu conheça, à comunidade académica a propósito da reforma. Como de costume, o processo desenrolou-se em torno de *inner circles*, de círculos íntimos.

O ex-secretário de Estado da Administração Local, Miguel Relvas, afirmou que a desconformidade das novas entidades com as NUT não era problema, e que a adaptação destes e de outros mapas se haveria de ir fazendo, progressivamente.

Penso que será muito difícil conciliar esta profusão de mapas. Mantemos as NUT III, mantemos as regiões-plano – o que vai ser delas ninguém sabe -, mantemos ainda os

distritos, os concelhos, com a sua identidade. Depois, temos os outros mapas, os dos ministérios (da Agricultura, da Educação, da Saúde). É uma profusão de mapas, desordenada e briguenta, que não se percebe para que serve.

Os próprio mapas do Governo desconcentrado não coincidem. Deveríamos ter começado por aí?

Exactamente. Deveríamos ter começado por uma efectiva reforma do Estado e fazer coincidir os mapas. Não faz ser sentido que determinada localidade, para um assunto, tenha que se deslocar a determinada parte, para outro assunto a outra parte e para outro problema a outra parte ainda. Isto é a irracionalidade absoluta, com uma já longa vida...

Que papel adivinha para as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDRs)?

As CCDRs têm vindo a ser limitadas no seu voluntarismo de intervenção. Recordo que as do Norte e Centro têm sido as mais activas. É evidente que fazem sentido num contexto de regionalização. Há todo um trabalho que deveria ser aproveitado. As actuais CCDRs provêm das antigas Comissões de Planeamento que já estavam contempladas no III Plano de Fomento de 1969/70. Há aqui todo um peso de preocupações, de trabalho regional que não se devia perder. Mas, efectivamente, ninguém percebe neste momento, nem as CCDRs, qual será a sua função no futuro.

As novas entidades territoriais já deveriam ter líderes eleitos pelas populações?

Eu tenho muito medo desse processo. Houve gente que defendeu que isso seria um processo perfeitamente normal, se houvesse eleições, como o Vital Moreira. Lembro que isso foi um argumento que colheu inclusivamente junto do Presidente da República. Eu preferia que houvesse eleições iniciativamente regionais, porque o que nos faz falta, em termos de território, é liderança política regional (posteriormente coadjuvada por outras lideranças de outras escalas). E não excesso de liderança política associativa local, relativamente a estes modelos. A legitimidade política faz sempre falta, mas não a este nível de momento.

Vamos ter eleições legislativas. Que conselho daria ao próximo Governo sobre a descentralização administrativa?

Dizia-lhe para, mesmo mantendo estes novos mapas das áreas metropolitanas, para encarar definitivamente de frente a questão da regionalização. Está na altura. As pessoas já começaram a perceber que tal é algo de necessário. Não só para gerir equilibradamente o país, mas também para saber lidar com a Europa. Temos a nossa tradição de regiões administrativas que podemos estender para regiões político-administrativas.

As novas entidades territoriais seriam então de manter?

Cumpridas as condições atrás alinhavadas, porque não? Neste momento, parece ser tarde de mais para parar isto. Os dados estão lançados, mas nunca se sabe...

TEXTO 3

Autarquias só acreditam na cooperação quando estão em causa fundos europeus⁵

Publicado no *Público* em 18 de Dezembro de 2004. Com Catarina Gomes. Entrevista de Álvaro Vieira.

Região apresenta um significativo grau de atomização e de falta de unidade regional, afirma o Observatório dos Poderes Locais.

A Região Centro reúne os autarcas do país que acreditam com maior convicção nas vantagens da associação intermunicipal em termos de acesso às políticas comunitárias de desenvolvimento regional, mas esta crença está cheia de paradoxos que sugerem que a pulsão associativa é mais do que relativa. Esta é uma das conclusões possíveis do Inquérito dirigido às Câmaras Municipais de Portugal Continental pelo Observatório dos Poderes Locais (OPL) da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra entre 2002 e 2003, no âmbito do projecto de investigação “As dinâmicas locais e regionais num contexto europeu: esboço de uma relação”, financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia.

Neste estudo – realizado, portanto, antes da criação de áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais – a Região Centro (...) contribuiu com 31,2 por cento dos inquéritos recolhidos.

Curiosamente, os autarcas desta zona do país revelam-se, então, os mais optimistas (55,6 por cento) em relação às vantagens proporcionadas pela cooperação intermunicipal em termos de acesso aos fundos comunitários e visibilidade na União Europeia (seguidos pelos colegas da Região de Lisboa e Vale do Tejo, com 41,7%). Mas desvalorizam, absolutamente, outras vantagens tradicionalmente conotadas com a

⁵ A entrevista retoma temas versados em Fernando Ruivo *in* “O Poder Local Português e a Construção Europeia”, Cadernos do Observatório dos Poderes Locais, nº3, Dezembro de 2004.

associação de concelhos: nenhum dos autarcas (zero por cento das respostas!) inquiridos escolheu os itens “maior rentabilidade de recursos” ou “óptica de desenvolvimento regional” como vantagens possíveis da cooperação intermunicipal.

Para Catarina Antunes Gomes, uma das investigadoras deste projecto coordenado por Fernando Ruivo, isto indicia que os municípios da região continuam a acreditar que, sozinhos, poderão “lutar por uma fatia maior do bolo” dos fundos comunitários.

Se a este dado juntarmos o facto de 22% dos autarcas da Região reconhecerem que o movimento associativo de municípios tem resultado da “pressão por estímulo da União Europeia”, compreendemos ainda melhor a conclusão do OPL. “A Região Centro apresenta um significativo grau de atomização e de falta de unidade regional”.

De resto, até as respostas da minoria de autarcas (apenas 11%) que negaram a importância da cooperação interconcelhia não deixam de apontar no mesmo sentido: neste caso, os presidentes de câmara justificaram este cepticismo com a “permanência de rivalidades municipais e de egoísmos autárquicos”. Na Região Norte, por exemplo, os autarcas reticentes à ideia (8,3%) fundamentaram essa atitude com a “convicção de que a associação municipal dificulta o processo decisório”.

O inquérito do OPL conduziu ainda a outros resultados paradoxais. Desde logo, sobre as representações da Europa. Os municípios da Região Centro consideram que a EU é simultaneamente “o maior desafio colocado ao nosso país” (88,2%) e “um contexto privilegiado de novas oportunidades políticas e de desenvolvimento sócio-económico” (97,1%). Contudo, quando se lhes apresenta a EU como “um projecto tecnocrático feito demasiado longe dos cidadãos, há uma maioria (54,6%) que consideram esta consideração “importante” 83,4%⁹ ou mesmo “muito importante” (15,2%).

Sentimento de que o Centro não é ouvido na EU

A EU surge, portanto, aos olhos dos autarcas desta Região como um horizonte desejável, um referencial de desenvolvimento, mas inacessível. 67% dos autarcas do Centro responderam que esta Região não se faz ouvir na Europa.

A principal razão aduzida pelos autarcas não é tanto “a ausência de regionalização” político-administrativa em Portugal propriamente dita (opinião de apenas 8,3% dos

inquiridos), mas sobretudo efeitos colaterais derivados dessa ausência, tais como, “a centralização excessiva” (12,5%), “a falta de peso económico” (12,5%), “fragmentação/atomização municipal” e “falta de unidade e liderança regional” (12,5%)

Outro dado significativo do inquérito diz respeito à forma como as autarquias se reestruturaram, técnica e organizativamente, para se adaptar à realidade da integração europeia e lidar com as políticas comunitárias. A maioria dos concelhos (82,4%) reconheceu não ter dado nenhum passo neste sentido.

Quanto à avaliação das políticas europeias, 52,9% dos autarcas do Centro acreditam que elas têm realizado o objectivo de promover a solidariedade regional. Entre os restantes, que discordam (48,1%), 76,5% destes consideram que tal não está a acontecer devido ao facto de os benefícios dessa política regional estar a ser, sobretudo, “aproveitada pelas regiões mais desenvolvidas”. Mas no universo geral dos autarcas da região, há 55,9% de presidentes de câmara que se queixam de da ausência de uma divulgação conveniente daquela política junto das autarquias.

A burocracia (90,9%) e a falta de recursos técnicos e humanos para a elaboração de projectos (78,8%) são, contudo, os maiores obstáculos identificados pelos municípios em termos de acesso aos programas da política regional comunitária.

II DOSSIER: AS AUTÁRQUICAS DE 2005

TEXTO 4

Quando o gesto serve o populismo

Publicado no *Diário de Notícias* em 25 de Setembro de 2005. Entrevista de Eduardo Dâmaso

Em termos locais, os candidatos valem mais que os seus partidos de origem

Municípios pensam que o candidato até "pode ser aldrabão, mas é simpático e faz qualquer coisa de palpável", enquanto o Governo aumenta os impostos. O não aperto de mão entre Manuel Maria Carrilho e Carmona Rodrigues, no debate da SIC-Notícias, "apagou" da memória dos espectadores todas as promessas dos dois principais candidatos à Câmara Municipal de Lisboa. Para a subjectividade do voto, os gestos superam as ideias, concordam o sociólogo Fernando Ruivo e a publicitária Vera Nobre da Costa.

Aplicando este critério da subjectividade na política ao panorama das próximas eleições autárquicas, atitude "que as pessoas se esquecem de acentuar", como adverte Fernando Ruivo, que dirige o Observatório dos Poderes Locais da Universidade de Coimbra, percebem-se melhor os fenómenos Fátima Felgueiras (Felgueiras), Avelino Ferreira Torres (Amarante), Valentim Loureiro (Gondomar) e Isaltino Morais (Oeiras). O populismo, como sintetiza o professor do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, António Costa Pinto, "é a tentativa de ligação directa de um

líder carismático à população, à revelia de um programa político, ultrapassando assim as tradicionais clivagens entre direita e esquerda".

Numa altura em que "a acção política aparece sob vestes de populismo, de paternalismo", disserta Fernando Ruivo, "as racionalidades são postas de lado". Os quatro casos mais emblemáticos - pois há dezenas de outros autarcas também sob investigação, como nota Vera Nobre da Costa - "põem em causa a credibilidade e a confiança no sistema político" e "isto leva-nos a questionar como o País real funciona efectivamente", explica o universitário de Coimbra.

antecedentes. O fenómeno não é novo. Antes da lei permitir as candidaturas independentes, por exemplo, Gabriel Albuquerque trocou o emblema do CDS pelo do PPM e ganhou com maioria absoluta em Penalva do Castelo; depois da alteração legislativa, Daniel Campelo venceu em Ponte de Lima com a lista "A Nossa Terra". "Em termos locais, é a pessoa que conta e tudo o resto é deixado para trás ou deixado na dúvida", reforça Fernando Ruivo. Assim se explica, por exemplo, que Ivo Portela, autarca em Tábua, fosse eleito em listas do PSD e do PS; que Fernando Moura tenha sido presidente de Mondim de Basto pelo CDS e pelo PSD; que Ana Ribeiro mereça a confiança dos eleitores de Salvaterra de Magos com o emblema PCP/PEV ou com o do BE. Da mesma forma, é frequente suceder no País aquilo de que Luís Filipe Menezes se gaba de ter conseguido em Vila Nova de Gaia obteve uma percentagem claramente superior ao valor do PSD.

A força das figuras locais não é, porém, de um fenómeno português, em que, apesar das escolhas legislativas dependerem apenas "de uma pequena parte do eleitorado que muda o sentido de voto, pois a grande maioria é estável", como afirma o politólogo António Costa Pinto, os partidos "são mais fracos do que se pode pensar". E, nestas autárquicas, acrescenta, "vamos testar até que ponto a fidelidade pessoal é mais importante do que a clivagem ideológica".

identidades. Espécie de Evita lusitana num país sebastiânico, o caso de Fátima Felgueiras é considerado como ultra paradigmático na identificação do candidato com o seu eleitorado. Afinal, acentua Fernando Ruivo, "até se chama Felgueiras", pois recebeu no baptismo o nome do município.

A relação de "credibilidade e confiança" assenta muito, de acordo com o professor de Coimbra, na forma como os candidatos "se introduziram na identidade local". Normalmente, antes da eleição, já se tornaram notados nos bombeiros voluntários ou nos clubes desportivos, nas associações culturais ou nas misericórdias locais. Depois de eleitos, então "multiplicam-se os seus cargos de honra", conforme revela o seu inquérito, que originou o livro, publicado em 2000, *O Estado Labiríntico: o Poder Relacional entre os Poderes Central e Local em Portugal (Afrontamento)*.

Mesmo no caso de "pára-quedaistas" com sucesso, como foi o caso da vitória de Pedro Santana Lopes na Figueira da Foz, um concelho tradicionalmente socialista, apesar de não o ter invocado durante a campanha, o ex-PM acabaria depois por lembrar as suas raízes beirãs, de forma a ganhar também uma "territorialização". Noutras democracias, como a norte-americana ou a britânica, compara António Costa Pinto, a nível local, "os candidatos são mais importantes que os partidos" e, caso concorressem nesses países, os quatro nomes que estão a suscitar polémica em Portugal teriam até a vida mais facilitada.

rouba, mas faz. Há, contudo, a questão da Justiça, que tem levado alguns analistas a responsabilizar os eleitores se escolherem para seus autarcas candidatos suspeitos, indiciados ou acusados por crimes como peculato, corrupção, abuso de poder ou fraude fiscal (por todos, veja-se o que tem vindo a afirmar Pacheco Pereira). Fernando Ruivo sustenta que "a dimensão pessoal do candidato sobrepõe-se às dúvidas sobre a legalidade" dos seus actos. António Costa Pinto considera que os portugueses são sensíveis ao facto de alguém afrontar a Justiça, o que se reflecte nos "indicadores de

popularidade". O problema é que o "capital simbólico" destes candidatos é tão elevado que essa eventual quebra não afecta a sua eleição.

A publicitária Vera Nobre da Costa nota que "a corrupção nos partidos é menos perdoada que a corrupção pessoal". Os munícipes, que se cruzam facilmente com os autarcas na rua e só vêem os ministros em campanha ou na televisão, têm tendência a pensar que o candidato "pode ser aldrabão, mas é simpático e faz qualquer coisa de palpável, seja a pavimentação de uma estrada ou a passagem de uma licença de construção - enquanto o Governo, na perspectiva dos cidadãos, aumenta os impostos e altera a idade das reformas". E lembram o slogan brasileiro colado ao ex-governador de São Paulo (acabaria na prisão), Paulo Maluf - recuperado de um outro populista do mesmo Estado, que tanto jogou com a esquerda radical como com a direita conservadora, entre as décadas de 40 e de 60, chamado Adhemar de Barros -, que tinha uma mensagem singela "rouba, mas faz".

Não será também por acaso que o líder da Concelhia do PS de Felgueiras, que está em ruptura com a lista do seu partido, quando apareceu em frente do tribunal onde se aguardava pela chegada da ex-autarca vinda do Brasil, lembrou que os seus eventuais delitos não eram comparáveis aos de Jesús Gil Y Gil (o antigo presidente do clube de futebol Atlético de Madrid, que foi alcaide de Marbella) ou de Silvio Berlusconi (o empresário de comunicação social que criou o movimento Força Itália e chegou a primeiro-ministro) e, no entanto, ambos concorreram a eleições.

Neste registo em que "a racionalidade está arredada", conforme frisa Fernando Ruivo, "há uma descrença nas instituições", como nota Vera Nobre da Costa, e as emoções servidas pelas televisões se substituem à abstracção das ideias, os eleitores optam mais facilmente por aqueles que os "cumprimentam pelo nome, lhes perguntam pelos familiares e dão a aparência de fazer coisas concretas para o seu dia a dia", explica a publicitária. E foi essa postura do apertar a mão, conclui o universitário, que Manuel Maria Carrilho, mesmo sem saber que estaria a ser filmado, pôs em causa.

TEXTO 5

Estilos vão da salvadora de Felgueiras até ao mais bonacheirão de Oeiras

Publicado no *Diário de Notícias* em 25 de Setembro de 2005. Entrevista de Eduardo Dâmaso

Nesta amostra do Portugal autárquico não se levanta a dicotomia entre Norte e Sul, centros urbanos e mundo rural, Grande Lisboa e o resto do País.

O culto mariano, "muito disseminado no Sul da Europa e que cala fundo no povo português", cria uma teia de solidariedades femininas que não pode ser menosprezada, acentua o sociólogo Fernando Ruivo. Não terá sido por acaso, acrescenta, que na primeira linha das recentes manifestações de apoio a Fátima Felgueiras estavam precisamente mulheres.

Os quatro casos mais emblemáticos destas eleições - embora arrumados no mesmo patamar devido ao facto dos seus protagonistas terem casos com a Justiça e afrontarem os partidos - têm, porém, "gradações diferentes". No entender de Fernando Ruivo, variam entre a figura de "salvadora" de Fátima Felgueiras e o "populismo mais moderno" de Isaltino de Morais.

Nesta amostra do Portugal autárquico não se pode levantar a questão da dicotomia entre Norte e Sul (o historiador José Mattoso tem vindo a sustentar que, apesar da tentativa do Estado para a minorizar, ela de facto existe), nem entre os centros urbanos mais cosmopolitas e o mundo rural alegadamente mais retrógrado, sequer entre a macrocéfala Grande Lisboa e o resto do País (como agora divide o território, em termos de vantagens e mentalidades, por exemplo, Marcelo Rebelo de Sousa).

Afinal, um dos concelhos onde o fenómeno se apresenta é Oeiras, cujos indicadores de atracção das novas tecnologias ou a política cultural são de tal modo evidentes, reconhece Fernando Ruivo, que Isaltino de Morais até era, ainda há alguns anos, apontado como "autarca modelo" do PSD.

A publicitária Vera Nobre da Costa, analisando as candidaturas apenas numa perspectiva de eficácia da comunicação, rotula a candidata a Felgueiras de "brilhante". Além de demonstrar uma grande força interior, em que é capaz de transmitir uma imagem de simpatia sem se deixar emocionar com a sua situação, teve "um timing de chegada a Portugal que foi magistral", a que se seguiu uma campanha imediata eficiente, do modelo dos carros de som aos cartazes graficamente correctos. O estilo de Valentim Loureiro, o ex-presidente do Boavista que se recandidata a Gondomar - arrastando com ele a estrutura do PSD local (como sucede, de resto, também no caso de Oeiras), como constata Fernando Ruivo -, é, na opinião da especialista em publicidade, "arruaceiro". Tem a seu favor, acrescenta Vera Nobre da Costa, "o futebol" e, em eleições anteriores, "a distribuição de electrodomésticos". E o politólogo António Costa Pinto, ao falar em tese sobre o populismo, dá o exemplo de certos políticos que, "em comunidades relativamente pobres da América Latina, surgem com ofertas gratuitas de refeições, de medicamentos ou de... frigoríficos".

A figura de Avelino Ferreira Torres, que troca o Marco de Canaveses por Amarante e não se apresenta agora ao eleitorado com o símbolo do "seu" CDS, até proporciona passeios de helicóptero às pessoas que nunca sonharam voar, conforme refere o director do Observatório dos Poderes Locais da Universidade Coimbra. Na sua análise puramente técnica, Vera Nobre da Costa considera que o seu "estilo é mais provinciano", pois foi capaz do "golpe de participar num programa televisivo [Quinta das Celebidades, na TVI] para conseguir maior popularidade", sendo, dos quatro, "o mais vulnerável em termos pessoais". "Bonacheirão e extrovertido", uma espécie de "português médio", Isaltino Morais tem, na leitura da publicitária, um "estilo suburbano e ultrapassado". No entender da especialista em imagem e comunicação, apesar do "desastre dos cartazes" e do erro de recusar falar, nas entrevistas, sobre as verbas na Suíça que lhe afectaram a carreira política, pode eventualmente beneficiar "da memória que as pessoas têm da obra que fez" ao longo dos seus quatro mandatos.

Entretanto, nos outros 304 municípios, deve continuar a repetir-se o mesmo comportamento que verificaram, analisando o período de 1979 a 2001, Linda Gonçalves Veiga e Francisco José Veiga, do Núcleo de Investigação de Políticas Económicas da Universidade do Minho, e de que dariam conta no artigo Eleitoralismo nos Municípios Portugueses.

"Os resultados empíricos revelam claramente o comportamento eleitoralista dos autarcas que, em ano de eleições, aumentam os défices e as despesas municipais, fazendo crescer o emprego municipal", concluíram aqueles investigadores. Mas, com as atenções concentradas nos quatro mais mediáticos, o controlo desses comportamentos deverá ser esquecido.

Fátima Felgueiras representa a luta contra o lado masculino do poder

Publicado no *Público* em 27 de Setembro de 2005. Entrevista por Nuno Amaral e Álvaro Vieira e Carla Carvalho Tomás (fotos)

Fenómenos como o de Fátima Felgueiras ou Avelino Ferreira Torres são sintomas preocupantes do "populismo que atravessa o país". Quem o diz é Fernando Ruivo, coordenador do Observatório do Poder Local, para quem o desamparo que os cidadãos sentem perante o Estado é propício ao aparecimento de novos "salvadores do povo"

Como perspectiva as alterações à lei que abrem caminho aos executivos monocores?

A acontecer, será muito, muito pior. Com mais autismos. Não haverá quem diga aos jornalistas o que se passa dentro dos executivos. Não haverá fiscalização, nem contraditório, nem oposição. Isso pode ser perigosíssimo, ainda por cima num cenário em que a limitação de mandatos parece estar longe. E vai agudizar-se a falta de participação dos cidadãos na vida pública

.

Concorda com a limitação de mandatos?

Absolutamente. Vem é tarde, porque, daqui a muitos anos, ainda vamos ter muitos "dinossauros". O nosso problema é que, na fase política em que estamos, já pouca gente se disponibiliza para exercer uma actividade política, por causa da descredibilização da classe e porque ganham pouco.

Volta-se agora a discutir a regionalização. Isso significa que as áreas metropolitanas ficam na gaveta?

Reformar o território passa por uma reforma do Estado. Não vale a pena andarmos a fazer remendos. Neste momento, temos as regiões na Constituição, os municípios e as juntas de freguesia, às quais só agora começamos a dar atenção. Porque não revitalizar um pouco também as freguesias? Até porque o perfil do presidente de junta já não corresponde ao perfil traçado por Aquilino Ribeiro, já não é só o homem da tasca ou o merceiro.

E as CCDR?

É usual ouvir-se dizer que não servem para nada. São um patamar fundamental. Mas têm vindo a perder determinadas funções. Há aqui uma salgalhada que tem de se definir. Temos as regiões na Constituição, as CCDR, os municípios, as comunidades urbanas, as comunidades intermunicipais e as áreas metropolitanas, em muitos casos onde não há metrópole de espécie alguma. Não estou contra as comunidades urbanas ou intermunicipais, nem contra as áreas metropolitanas, acho é que são um exagero. Sem regionalização, isto é um saco de gatos, porque não há um presidente regional eleito que impeça o excesso de competitividade entre áreas metropolitanas. Na Região Centro, por exemplo, há uma certa agressividade entre Coimbra, Aveiro, Viseu, Castelo Branco. E claro, um governo regional eleito tem um corpo político. Com uma atitude sobre o que se devia e se pode fazer em termos regionais.

Depois de mais de vinte anos a estudar o poder local em Portugal, olha com muita preocupação para o desenrolar destas autárquicas. Fernando Ruivo, de 54 anos, coordenador do Observatório do Poder Local, defende com veemência a limitação dos mandatos dos autarcas e diz que os executivos monocores são um perigo para a democracia. Nesta entrevista, o sociólogo afirma que apostou sempre na clarificação do financiamento das autarquias e sustenta que, sem regionalização, as áreas metropolitanas transformam o país "num saco de gatos".

Como encarou o processo em torno do regresso de Fátima Felgueiras?

Fátima Felgueiras aparece como salvadora do povo perante a crise, perante o mal, perante a desgraça, e beneficia da falta de auto-estima, aparecendo como a salvadora. É o já chamado "efeito Evita Péron". As pessoas sentem que os que estão no Governo não as auxiliam, não fazem nada, e surge uma Fátima Felgueiras, com quem se cruzam na rua, que os vai pôr na ordem. A questão é legalmente inatacável, o problema não é jurídico é ético. Os pressupostos da prisão preventiva foram-se à vida. Depois há toda uma carga simbólica. O facto de Fátima Felgueiras estar em liberdade belisca o conceito de justiça. Isso só reforça a imagem de impunidade dos políticos. Tenho quase a certeza que ela vai ganhar.

Até pela recepção apoteótica que teve.

Aquela recepção foi também empolada pelo facto de se chamar Fátima. O culto mariano está muito entrosado na mentalidade das mulheres. Elas vêm-se utilizadas pelos homens e Fátima Felgueiras representa a luta simbólica contra o lado masculino do poder. Repare que a manifestação era encabeçada por mulheres. Fátima Felgueiras aparece como salvadora do povo perante a crise, perante o mal, perante a desgraça, e beneficia da falta de auto-estima dos portugueses, aparecendo como a salvadora, a populista. É o já chamado "efeito Evita Péron". As pessoas sentem que os que estão no Governo não as auxiliam, não fazem nada, e surge uma Fátima Felgueiras, com quem se cruzam na rua, que os vai pôr na ordem. Isto leva-nos a concluir que o processo de racionalização da política e da democracia não está feito. A política está completamente personalizada.

Além disso, no dia seguinte ao regresso de Fátima Felgueiras, a campanha arrancou em força.

Estava tudo preparado. Só não percebe quem não quer. No caso de Felgueiras a questão é mais flagrante. Mas, e os outros candidatos? Quem montou a campanha, quem paga os outdoors e a frota de carros de propaganda dela, de Valentim Loureiro [candidato em Gondomar] e de Isaltino Morais [Oeiras]? Nos casos de Gondomar e de Oeiras, o PSD resolveu entronizar uma regra que devia ser de ouro: quem é suspeito não se deve

candidatar a cargos políticos. E o PSD fê-lo, mesmo correndo o risco de perder as Câmaras de Oeiras e Gondomar. Infelizmente, Portugal é um manancial espantoso de análise sociológica e de ciência política. Infelizmente, porque não é assim que arrancamos da cauda da Europa, nos mais diferentes sectores, desde o emprego à produtividade, passando pela eficácia do sistema político.

E quanto ao caso de Ferreira Torres, em Amarante?

É extremamente preocupante. Mostra que o país está a ser atravessado por um fenómeno de puro populismo. Com as crises institucionais que o país atravessa e com o descrédito da política, se não estivéssemos na Europa, arriscávamo-nos a mergulhar num cenário semelhante ao da 1.ª República, em que os golpes de Estado se sucederam até que houve um, em 1926, que instalou o Estado Novo. Por fenómenos semelhantes ao que estamos a atravessar, de recurso a mecanismos populistas em territórios com a identidade absolutamente esmigalhada, é que o nazismo e o fascismo chegaram ao poder. Em fases como esta, os cidadãos só precisam de alguém que atice a chama. E desconfio que há muito mais territórios no país que estão a ficar preparados para populismos e paternalismos.

Como classifica, de forma geral, a qualidade dos autarcas?

Há alterações discursivas, mas que não se reflectem na prática. Os autarcas continuam a não gostar de abaixo-assinados e a rodear-se de um círculo íntimo de pessoas influentes, entrando em curto-circuito com a comunidade. E continuam confinados a gabinetes e a elites. Fora dos períodos eleitorais, os autarcas não mantêm os apertos de mão. Agora até há autarcas que não apertam a mão ao adversário, mas que vão para a rua apertá-la a centenas de pessoas.

Refere-se ao episódio Manuel Maria Carrilho?

Ao recusar apertar a mão a Carmona Rodrigues, Carrilho ficou visto como um menino birrento. E quem faz isso não tem grandes hipóteses de conseguir que os lisboetas se identifiquem com ele. Vejamos: como é que um candidato se insere no espírito da comunidade? Indo ao futebol, aos bombeiros, passeando nas ruas das cidades, ou seja, infiltrando-se no espírito do lugar, aparecendo como alguém em quem se confia, como o melhor de entre iguais. [O sociólogo] Roland Barthes dizia que as pessoas quando vão votar é como se estivessem a votar neles próprios. Ora, em Lisboa Carrilho aparece como um aristocrata. Ele já devia ter aprendido que é um erro.

Considera que, nas autárquicas, sobressai mais a figura do homem em detrimento da do partido?

A distanciação do contexto político-partidário nota-se cada vez mais. Nalguns cartazes espalhados pelas cidades, mal se vêem os símbolos dos partidos, ou seja, há uma fuga dos candidatos locais à partidarização das eleições. E penso que, nestas eleições, o voto vai ser menos ideológico. No caso do BE, o candidato de Lisboa, Sá Fernandes, que é pouco conhecido, excluindo entre as elites, vai buscar votos de protesto. Já o PCP vai beneficiar muito da figura afável e firme de Rubem de Carvalho e da imagem extremamente afável, magnífica, do bailarino-estalinista Jerónimo de Sousa. E a questão da imagem é crucial. Poucos cidadãos conhecem os programas eleitorais.

TEXTO 7

As diferentes candidaturas independentes às autárquicas 2005

Publicado no *Jornal de Notícias*, “*Dossier Autárquicas 2005 – O dia seguinte*” - “*Opinião*” em 11 de Outubro de 2005

Qual foi afinal a pedra de toque que marcou a diferença entre as eleições autárquicas deste ano e as anteriores? Em 2001, perante as perdas do PS, falou-se na teoria do pântano e numa eventual nacionalização do voto local, esquecendo que os ciclos políticos se tornavam, então, mais curtos e que, como em quaisquer eleições locais, a imagem e a pessoa do candidato, mais do que os partidos e as clivagens ideológicas, constituíam a chave para compreender resultados. Em 2005, pensou-se no contexto igualmente pantanoso em que decorriam e nas possíveis nacionalizações eleitorais de sinal contrário (penalizações tanto ao PSD como ao PS) a que poderiam conduzir. Novamente se esqueceu a personalização da vida política local, a qual continua a crescer, bem como os registos de identidade (inserção na identidade local) e de acção municipal que os candidatos devem saber gerir.

A novidade foi então constituída pelo facto de existirem quatro (entre quarenta e duas) candidaturas independentes a contas com a justiça, caracterizadas pelo facto de todas elas, antes fortemente ancoradas em partidos, se materializarem em pessoas com prévias e longas carreiras políticas. O país benzeu-se e houve quem exclamasse “aqui d’el rei”. No entanto, qualquer olhar mais bem exercitado sobre o país real não podia deixar de contemplar a forte hipótese de tais candidaturas lograrem vitória. Basta lembra Daniel Campelo (Ponte de Lima), há oito anos, a contas com o partido (ganhou como independente na altura, ganhou novamente agora pelo CDS). Foi o que aconteceu agora, conforme o previsto, salvo com uma. Ferreira Torres perdeu em Amarante (27%). Mas Valentim Loureiro (58%), Fátima Felgueiras (47%) e Isaltino Morais (34%) vingaram. Falou-se em corrupção, em populismo, em imoralidade e num rol de outras tantas coisas. É verdade. Mas esqueceu-se, porém, de tentar perceber, explicar a razão do voto sancionador dos eleitores a estes três candidatos. Falou-se num país atrasado e distante,

quase que não nosso, esquecendo que duas destas vitórias (Oeiras e Gondomar) se situaram bem no seio das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto.

O populismo destas candidaturas ostentou, porém, grandes diferenças. Senão vejamos. O de Ferreira Torres era o mais bacoco, ostentador e ultrapassado. Mesmo assim, se tivesse por aí corrido (em vez de arriscar noutra território), teria repetido a vitória em Marco de Canaveses. Apesar de tudo, o seu registo de identidade na localidade mantinha-se algo sustentável. Cometeu um erro mortal: apesar do espalhafato de promessas, mudou de território, concorreu como páraquedista por Amarante. Onde não tinha registos, quer de identidade, quer de acção municipal, nem confiança, nem, ainda, cumplicidades e influências suficientes. Perdeu.

O de Fátima Felgueiras estava muito bem trabalhado. O registo identitário e a cumplicidade/proximidade física da eleita com os eleitores eram armas terríveis num contexto espacial de “longe de tudo”. Os resultados da “salvadora” local eram, assim, previsíveis desde a sua chegada do Brasil. Ganhou.

Valentim Loureiro era também um “pai” para os Gondomarenses, num Concelho cheio de exclusão e desemprego sem fim, onde não se percebe, às portas do Porto, onde começa o campo e acaba a cidade. Como pai local, atento e velante, atendia a todos, mostrando procurar resolver, senão o “problema”, os problemas de alguns... Ganhou. Quanto a Isaltino Morais, a falar-se de populismo, este é de cariz bem mais modernizante. Considerada uma das Câmaras mais bem organizadas do país, o Concelho de Oeiras tem uma capacidade de atracção humana, tecnológica, empresarial e cultural absolutamente invejável. É, pois, natural que este registo da sua acção municipal tenha esfrangalhado o seu partido e erguido um muro de confiança e legitimidade eleitoral à sua volta. Ganhou.

A política tem, pois, um lado subjectivo (a que se pode chamar “emoção política”) que

permite compreender muita coisa que parece inexplicável e que não é tido em conta por muitos de nós (cientistas e eleitores).

Mas que se torne suficientemente claro que, na minha tarefa de ajudar a explicar este fenómeno aparentemente “inexplicável”, eu gostaria que, a partir deste “dia seguinte”, esta política passasse a ser bem mais diferente...

III DOSSIER: VÁRIOS**TEXTO 8⁶****A blindagem do sistema político local**

Publicado no *Público* em 15 de Maio de 2005

O poder "democrático" quase absoluto do presidente da Câmara virá reforçar o enfraquecimento da acção colectiva local, da comunicação, fiscalização e transparência política, conduzirá à intensificação da hipertrofia do voto em detrimento de outras formas de participação política, bem como a uma indesejada autonomização do patamar político em relação à sociedade civil.

Não são muitas as diferenças entre os pacotes legislativos sobre as eleições autárquicas apresentadas pelo PS e PSD. A divergência quanto à integração (PSD) ou não (PS) de vereadores da oposição nos executivos camarários parece ser uma delas, com o PS a apresentar um nítido projecto mais conservador consagrando executivos camarários de cariz absolutamente unipartidário. Estamos porém em crer que, após a aprovação na generalidade, a discussão destes projectos na especialidade conduzirá a uma rápida convergência, muito bem negociada, sobre estes assuntos por parte de ambos os grupos parlamentares, com resultados sem grandes dissonâncias, por estranho que pareça. E, assim ser, poderá então afirmar-se termos estado, na realidade, perante um único grande projecto legislativo (com origens que remontam a 2001) o qual, em geral e a pretexto de

⁶ As questões abordadas neste texto voltaram a ser levantadas no decurso do ano 2008, numa repetida tentativa (novamente gorada) de projecto de acordo sobre o produto dos resultados eleitorais locais entre PS e PSD. Apesar de se terem registado algumas mudanças (de campo partidário e não de posições – a grande novidade resulta na impossibilidade de os Presidentes de Junta votarem o orçamento na Assembleia Municipal) o essencial permaneceu e, logo, os argumentos aqui avançados naturalmente mantêm-se.

uma pretensa governabilidade local, irá acentuar determinados efeitos perversos que já se encontram presentes na cena política municipal, minando a, já por si débil, democracia local. Se não vejamos.

É que tal projecto comum, o dos executivos tendencialmente mais ou menos monocores, com escolha pessoal dos vereadores por parte do presidente de Câmara entre os eleitos da lista vencedora, conduz na prática a um fechamento ou blindagem do sistema político local e a um reforço, quer do labirinto político local, quer dos labirintos entre o local e o central. Fechamento do sistema político local, porque a unipartidarização dos executivos leva a uma diminuição da intensidade política no território da eleição. Onde, convenhamos, participação, cidadania activa e comunicação política não tenderam, em geral e até agora, a ser particularmente fortes. Fechamento, porque a unipessoalização camarária representa um reforço das relações meramente personalizadas nos tecidos sociais locais, normalmente por si próprios já tão personalizados. Fechamento, porque a escolha pessoal dos vereadores por parte do Presidente potencia a existência de um autêntico rebanho de lealdades congregado em torno de um umbigo presidencial, de uma sociedade de corte e a prevalência do círculo íntimo. Fechamento ainda, porque o enfraquecimento da pluralidade de vozes intervenientes que daqui decorre aponta para a asfixia do debate político democrático e da negociação no espaço municipal. Fechamento, por último, porque a situação de quase monopólio do exercício da política local para que os projectos apontam vem em reforço de situações de autismo político com que é frequente os cidadãos se depararem no decurso de muitas decisões camarárias. Um fechamento ou blindagem que, política e sociologicamente, se torna muito difícil de fiscalizar, atendendo ao funcionamento e composição actuais das Assembleias Municipais. Tudo isto em nome da democracia local.

Por todos estes fechamentos se reforça o labirinto local. Este pode abrir-se ou fechar-se consoante os interesses envolvidos. É sabido que as redes locais desempenham um papel muito importante no processo da sua abertura. Nesse sentido, a ancoragem de determinados interesses em tais redes permitiria uma agulhagem personalizada, mais

precisa e favorável, da decisão municipal. É igualmente sabido que se trata de um fenómeno muito difícil de controlar política e juridicamente - e que o bom senso sociológico antes aconselharia a uma maior proliferação de redes, para que a multiplicidade de interesses legítimos e as próprias redes se pudessem comumente fiscalizar. Ora, os referidos fechamentos provocam uma menor fluidez do tecido relacional entre a sociedade local e o exercício do Poder Local. Quer isto dizer que, em vez de multiplicação de redes locais, teremos a possibilidade do fechamento de uma única rede consolidada em torno dessa corte municipal, a qual, ao enquistar-se e blindar-se, não permitirá o exercício de influência e controlo por parte de outros actores locais dotados de igual legitimidade democrática para os levar a cabo.

Por último, reforçado sai ainda o labirinto que se encontra no centro das relações entre Poderes Local e Central. À semelhança do anterior, trata-se de um complexo de canais através do qual determinada pretensão local pode vir a ter acesso às autoridades centrais, lugar onde procurará efectuar a mediação da justeza das suas pretensões e negociar resultados, um processo oficialmente silenciado mas amplamente reconhecido em ciência política como comum na vida das democracias práticas: obter resultados, influência e concretizações no território de determinado local. Dada a importância da mapeação pessoal e estratégica dos seus percursos, é conhecida a importância da experiência, dos conhecimentos e da aptidão reticular da pessoa que irá procurar realizar tal mediação, o presidente de Câmara. Ora, a intensificação da personalização do cargo (mesmo com possível limitação de mandatos), o poder "democrático" quase absoluto (apesar de eventuais moções de rejeição da Assembleia Municipal), virá reforçar o enfraquecimento da acção colectiva local, da comunicação, fiscalização e transparência política, conduzirá à intensificação da hipertrofia do voto em detrimento de outras formas de participação política, bem como a uma indesejada autonomização do patamar político em relação à sociedade civil, patamar de que os cidadãos tendem a sentir-se cada vez mais distantes, uma distância ao poder em geral e, muito especialmente, a esse poder que era suposto estar-nos mais próximo, o Poder Local...

Coordenador do Observatório dos Poderes Locais (www.opl.com.pt). Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

TEXTO 9

São relações pessoais e fidelidades que movem a política local

Diário de Coimbra, 25 de Março de 2006

O coordenador do Observatório dos Poderes Locais comunga da ideia de que «os partidos funcionam com incompetentes», acrescentando que, «a nível local, são praticamente inexistentes». Só que «a democracia não se esgota nos partidos» e este é o momento para trabalhar a mudança. «Não podemos mantermo-nos no paradigma de Oeiras, Felgueiras ou Gondomar». Fernando Ruivo preconiza a necessidade de «darmos um salto», numa altura em que já «são precisas lições bem sérias para os portugueses voltarem a acreditar». É preciso terminar com as suspeitas sobre «relações íntimas entre futebol, construção civil e poder local»

DC Os investigadores declararam existir um grande volume de trabalho com questões de corrupção nas autarquias...

FR Sim, os números apontam para 42% dos processos em investigação pela Judiciária, mas atenção, não são necessariamente relativamente aos políticos locais, podem ser estruturas burocráticas, administrativas camarárias.

DC Como se explica esse volume de corrupção nas autarquias?

FR São questões inerentes ao funcionamento da própria administração local, por vezes são funcionários, agentes que se deixam corromper, nomeadamente pelas ligações entre construção civil e futebol, que envolvem muitas verbas e corrompem.

DC Não são só casos de funcionários, há outros que envolvem autarcas eleitos...

FR Sim, mas temos 308 câmaras em Portugal e tivemos o conhecido caso da Guarda,

já lá vai, e agora o caso de Felgueiras, de Gondomar, de Oeiras e Marco de Canaveses, que marcaram a comunicação social durante as eleições e, obviamente, desvirtuam as potencialidades do poder local, mas são cinco, seis, os presidentes visados.

DC A estes casos, juntam-se outras suspeitas e quase sempre com uma relação muito próxima entre futebol, construção civil e poder local. Esta é uma trilogia que existe, não é fantasia?

FR Não, esta relação muito íntima existe e pode gerar efeitos muito perversos, incalculáveis e incontroláveis. É evidente que haverá gente muito honesta e muito séria, mas quem está ligado a estas questões, ao dinheiro que tudo isto movimenta, corre o risco de se tentar. Até porque, até agora, tem sido muito fácil. Por isso, os portugueses sentem um grande descrédito do sistema político geral e também quanto ao poder local, era preciso algumas lições bem sérias para os portugueses voltarem a acreditar.

DC Que tipo de lições?

FR Os processos serem levados até ao fim, não é por acaso que um ex-vereador da Câmara do Porto disse há uns tempos aos jornais que tinham tentado corrompê-lo, mas não aconteceu nada, é espantoso. Os sistemas jurídico e judicial português têm que começar a mexer nessas coisas, porque o empolamento dos rumores por parte da comunicação social está a levar a um descrédito da política e dos políticos em geral.

DC Os políticos não são intocáveis?

FR Eles não podem ser intocáveis.

DC Mas a ideia que se transmite não é essa, pois não?

FR A ideia que se transmite é que são intocáveis, apesar destes casos recentes de Felgueiras, Gondomar ou de Oeiras, poderem vir a ser casos exemplares, mas as

peças comportam-se como se não fosse nada com elas. O caso de Felgueiras voltou, praticamente à estaca zero.

DC Felgueiras é um caso muito paradigmático, até porque apesar de todas as suspeitas, a senhora foi recebida em apoteose. Essa é uma realidade para o poder local e justificada como? Com a mentalidade de um povo?

FR Isso é normal e uma realidade no poder local. Tem a ver com a mentalidade dos portugueses que são pessoas que se querem safar e não acreditam em nada, e portanto “ele” até pode ser corrupto, mas é o “meu” corrupto ou o “nosso” corrupto. O caso de Felgueiras foi paradigmático, com tudo preparado ao milímetro. No dia seguinte já havia outdoors preparados, tudo estava combinado com as autoridades como ia ser, e quem viu a chegada de Fátima Felgueiras apercebeu-se que estavam presentes as mulheres da terra, que arrastavam os maridos. Isto porque, em Portugal, existem processos subterrâneos muito importantes e que ainda não estão suficientemente estudados, como o culto Mariano, que está extremamente difundido na sociedade portuguesa e consiste na crença de que só as mulheres podem ajudar as mulheres. Atenção, isto está profundamente instalado na mentalidade das mulheres em geral, não só a nível rural, a nível urbano também. Só as mulheres podem ajudar as mulheres e portanto Fátima Felgueiras aparece como a salvadora, é a pessoa a quem recorrem quando têm um problema e ela não está em Lisboa, vive em Felgueiras e, repare--se, chama-se Fátima Felgueiras, curioso não é...

DC Até quando este perfil de políticos vai vingar em Portugal?

FR Eu penso que tendem a acabar. Na realidade quando há uma mudança de política muito forte, as pessoas não têm ainda legitimidade e portanto procuram criar outro tipo de legitimidade mais subjectiva, são, no fundo, relações pessoais, fidelidades pessoais que movem e muito a política local e a política em geral em Portugal. Neste momento, relativamente à política nacional, o que interessa é arranjar um candidato credível e projectá-lo nos *media*. Digamos que “é aquele que nos vai resolver a situação do país,

acabar com o *déficit*, governar-nos bem, criar um futuro mais risonho” e isso passa muito pela imagem da pessoa e não por um programa político. As Presidenciais foram muito claras nesse aspecto e a vitória de Cavaco Silva foi sintomática, embora não tão forte como se podia pensar.

DC Não é um risco sério pensar em regionalização quando temos políticos locais com este perfil, não é arriscado?

FR Esse é um dos argumentos que leva muita gente a recusar a regionalização; é o argumento que consegue passar desde o referendo, pensar que vamos criar mais classe política deste género.

DC Acredita que isso pode acontecer?

FR Corremos esse risco, sem dúvida, mas se trabalharmos bem e se o sistema político se modificar, porque obviamente tem que se modificar, podemos ter outro tipo de classe política. Eu também trabalho em França e conheço bem o sudoeste francês, onde fiz uma conferência em Toulouse e expus a situação dos poderes locais em Portugal; eles só me disseram que há 20, 30 anos também eram assim, iguais a nós.

DC É mais um atraso que temos?

FR - É um atraso muito forte, porque no resto dos países europeus temos um sistema que já não é propriamente governo, é governança, em que se reúnem os interessados, os grandes actores locais à volta de uma mesa. Repare, se Toulouse conseguiu o fabrico do avião A 380, foi toda uma rede extensa que trabalhou em prol da região, nós ainda não chegamos a este nível, com uma rede extensa pública, clara e transparente, como há no sistema de governança. Aqui, ainda é uma rede privada, officiosa, muito informal, que pode captar determinados recursos públicos para a área privada. Estamos a necessitar de dar um salto, não sei se temos condições para o dar rapidamente, mas esse salto terá de ser dado e isso passa por revalorizar os poderes locais e regionais, passa por vigiarmos o

funcionamento dos poderes locais. Não podemos mantermo-nos no paradigma de Oeiras, Gondomar, Felgueiras ou Marco de Canaveses.

DC E os partidos também têm que mudar?

FR E muito, porque os partidos neste momento, como dizia o Pacheco Pereira, funcionam com incompetentes.

DC Principalmente a nível local ?

FR Também a nível nacional. Ninguém quer ir para a política neste momento e a nível local os partidos são inexistentes, embora Coimbra seja um sintoma de falta de competência local, obviamente. A nível local, os partidos são praticamente inexistentes, veja-se que, na maior parte das cidades portuguesas, as sedes dos partidos estão fechadas fora do período eleitoral, não há debate, é uma rede muito fechada, muito densa, é o chamado círculo íntimo que controla os partidos políticos e as próprias eleições dentro dos partidos e isso tem de mudar. É preciso que haja uma articulação entre políticos e movimentos sociais. A democracia não se esgota com os partidos, esgota-se sim com o funcionamento de todos os actores que são capazes de actuar a nível local.

DC Como interpreta o efeito Manuel Alegre, insere-se no início dessa mudança que preconiza, ou teve apenas um efeito de vingança?

FR Foi o voto do protesto. As pessoas não se reconheceram nos aparelhos partidários e Manuel Alegre recolheu votos de pessoas oriundas de vários partidos. Foi um voto, não para uma vitória clara, apesar de não ter ficado longe, mas um voto de aviso, um sinal vermelho aos aparelhos partidários, que continuam fechados sobre si próprios.

DC Em função desses sinais, os partidos já começaram a mudar?

FR Penso que não. Os actores são os mesmos e aos novos que entram não se vêm competências. Temos que trabalhar para salvaguardar a democracia.

DC Ainda vota?

FR Claro. Às vezes engulo sapos.

DC Para a maior parte dos portugueses, a forma que têm de rejeitar o caminho apontado é não votarem, é por isso que está a aumentar a abstenção?

FR Sim, mas ainda não atingimos os índices europeus e norte-americanos, felizmente.

DC Porque a nossa democracia é mais recente?

FR Sim, mas caminha a passos largos para uma certa velhice. É claro, para mim, que o protesto da maior parte dos portugueses é não votarem. As pessoas sentem-se muito longe do poder, pensam que não influenciam a política votando num ou noutro candidato, e por isso a tendência para a abstenção é de subida. As pessoas não têm a noção de que são capazes de influenciar a política do governo.

DC Que recado ou que conselho é que poderia dar aos políticos locais?

FR Abrirem-se aos interesses das populações, fomentarem a participação, coisa que não fazem. Eles detestam que se publiquem artigos em jornais, que se façam abaixo-assinados, manifestações, preferem, quando há algum problema, tentar resolver o assunto em privado, não gostam de ser postos em causa, de modo algum.

DC Estamos numa encruzilhada, ou mudamos ou ficamos pior?

FR Ou mudamos e transformamos um pouco mais o país para bem ou então ficamos na cepa torta, não adquirimos o mínimo de velocidade europeia, basta ver que os nossos autarcas só estão interessados nos fundos comunitários.

DC O facto de, em Portugal, a política ainda estar entregue ao sexo masculino pode explicar a forma como se faz política local?

FR Vou ser um bocado herege, mas quando as mulheres fazem política, fazem-na muito à maneira masculina. É evidente que seria uma lufada de ar fresco trazer novos actores, neste caso, de género feminino, passámos de 12 para 18 presidentes de câmara mulheres. Mas, se virmos a composição no Parlamento, o único partido que se aproxima de uma quota credível é o PS, que tem 44 deputadas em cento e tal, o resto é ridículo. Não ponho a tónica no género, penso que há um estilo masculino de se fazerem as coisas na política.

DC Hoje, como é quem os jovens escolhem um partido ou uma filiação, como fazem a sua opção?

FR A filiação num partido fazem-na por cálculo. Os *jotas* são pela procura de emprego, o que nos leva a prever a categoria dos políticos que estamos a criar. Escolher um partido, em termos de votação, não se faz muito pela ideologia. Neste momento a ideologia não é crível, estamos num período de transição, faz-se muito mais pela imagem consensual que os candidatos conseguem criar através dos *media*. É isso que interessa, criar uma imagem, é a mediatização da política, não os conteúdos políticos, mas sim apresentar o produto final bem elaborado. Infelizmente se calhar é isto que se passa em toda a Europa e EUA, é esse processo de mediatização, em que os conteúdos não são bem calculados, o que é mau, mas é uma mudança que temos de reconhecer e que se impôs, é mais um reforço da pessoalização da política.

DC É mais um passo para a cepa torta de que fala?

FR Ah..., não sei. Se esta pessoalização da política se inserir num processo de governança, toda a governança que conheço nos outros países europeus passa por um líder muito carismático. Veja-se as regiões francesas, a Catalunha, são tudo processos muito carismáticos, com afirmações regionais, que passam por um líder carismático que aprendeu a ser líder e a ser político. Isto é, abre a rede, e junta os actores, seja qual for a sua proveniência, sindicatos, trabalhadores, associações culturais, etc.

TEXTO 10

Autarcas não gostam nada da participação

Publicado em Campeão das Províncias, 01 de Fevereiro de 2007. Entrevista de Paula Alexandra Almeida

<http://www.campeaoprovincias.com/noticias.asp?id=6494>

Muita coisa anunciada e muito pouca coisa concretizada. Assim resume Fernando Ruivo o estado actual do Poder Local português, 30 anos depois. Em entrevista ao CAMPEÃO, o sociólogo defende uma lei das Finanças Locais paraconstitucional, lamenta o sistema enraizado da pedinçice e acredita que a evolução para a descentralização de poderes só é possível com mais recursos humanos especializados e mais recursos financeiros.

Campeão das Províncias (CP) – O Governo afirma que a nova lei das Finanças Locais preconiza o Reforço da Autonomia Local, alargando os poderes próprios dos municípios e das freguesias e criando as condições para a execução de um programa de descentralização de competências. Concorda?

Fernando Ruivo (FR) – Até que ponto é que esse discurso não irá colidir com a lei do Orçamento de Estado (OE)? O ridículo desta questão, é que enquanto a lei das Finanças Locais não for uma lei reforçada, ou paraconstitucional, poderá sempre ser colocada entre parêntesis na negociação do OE, que é o que se tem passado nos últimos anos. Diz-se ‘ai Jesus, que eles são despesistas’ e arruma-se com o défice — que é culpa de todo o país — para cima da classe política local, que é quem faz as obras necessárias. Se a lei das Finanças Locais fosse paraconstitucional ressalvaria, no fundo, a sua posição, que está sob a alçada do Ministério das Finanças. Eu propus isso em 1995 quando fui encarregado pela Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) para elaborar o estudo preparatório para a revisão da lei, mas não me deram atenção. E o problema continua a ser o mesmo. E é engraçado recordar que o 25 de Abril foi em

1974, as primeiras eleições foram em 1976 e a lei das Finanças Locais só surgiu em 1979.

CP – O que é que isso significa?

FR – Para já que depois da sua aprovação pelo Parlamento se tentou negociar com os partidos a sua não aplicação, quando essa primeira lei era a grande condição para haver visibilidade sobre receitas e despesas e, devido aos seus critérios objectivos, obviamente, não haveria lugar para clientelas. A realidade veio revelar-se um pouco diferente porque, não só a lei das Finanças Locais foi posta entre parêntesis por alguns governos, como, e isto é que é ridículo, se manteve como pano de fundo de financiamentos paralelos das autarquias, as chamadas comparticipações em obra, que eram proibidas por lei no 25 de Abril, e que eram a ideologia das Finanças Locais até aí. E esta ideologia da comparticipação em obra e da pedinçice, o bolo paralelo, mantém-se.

CP – E acha que se vai manter com a nova lei?

FR – Penso que sim. A não ser que houvesse alteração das classes políticas, tanto nacional como local. Infelizmente não houve ainda alteração das mentalidades e, portanto, não há uma lei que vença esta ideologia de fundo que domina o sistema político português.

CP – O ministro afirmou ainda que esta nova lei oferece a garantia de uma maior coesão territorial e solidariedade, entre o Estado e as autarquias, entre os próprios municípios e entre estes e as freguesias. É verdade?

FR – Há sempre essa hipótese. Nós temos leis belíssimas. O nosso sistema jurídico é extremamente moderno. Só que, enquanto observador do terreno, sei que as leis muitas vezes não são aplicadas. Tem havido vários volte-faces no país relativamente ao enquadramento jurídico do Poder Local. Por exemplo, em 1999 uma lei transferia imensas competências para os municípios. Essa lei não foi regulamentada. A reforma administrativa de 2003, que foi tão badalada, fundou as comunidades urbanas, as áreas metropolitanas, as associações de municípios, o que se pensaria que iria ser a capa de

fundo da descentralização... estamos em 2007, já a viu funcionar? Não. Sabe-se agora que há novas ideias na gaveta, mas o meu medo é que essas ideias não sejam regulamentadas como tem sido regra nestes 30 anos. Temos tido ideias belíssimas mas depois as coisas não funcionaram, até porque não há continuidade. Os governos podem ser substituídos, os autarcas também, mas devia haver uma ideia consensual sobre as políticas públicas e formas de as concretizar, e sobre o maior peso dos técnicos. Não! Basta mudar uma pessoa do ministério para mudarem as ideias sobre as políticas. Isso é uma coisa que é preciso mudar, a priori, em termos de mentalidade porque assim o país não anda.

CP – Uma das questões levantadas pela ANMP em relação à nova lei prende-se com os princípios de autonomia — a ANMP chegou, inclusive, a pedir um parecer ao Conselho da Europa. Acha que a nova lei das Finanças Locais cumpre os princípios de autonomia do Poder Local?

FR – Eles pediram um parecer e o Governo brindou-os logo com cinco pareceres muito interessantes, que até podem estar muito bem feitos. Mas o Tribunal Constitucional aprovou a possibilidade dessa lei existir com base em antecedentes. Ou seja, a questão do IRS, por exemplo, já existia nas Regiões Autónomas e, portanto, não viram nenhuma razão para que não pudesse ser aplicada no continente. Mas parece-me um pouco problemática em termos jurídicos porque se trata de um imposto universal. Acho muito bem que as autarquias disponham de mais dinheiro porque precisam de investir, mas podem dispor de verbas até 5% de um imposto que é nacional? Podem diminuir aqui e aumentar acolá?

CP – Essa é outra das dúvidas acerca da constitucionalidade da nova lei, a possibilidade de os municípios decidirem reduzir até 3% o IRS cobrado aos munícipes, quebrando o princípio da universalidade do imposto.

FR – Até podem decidir que os munícipes devam continuar a pagar e arrecadar o dinheiro para investimento, desde que seja o investimento correcto. Não estou contra. Agora, que as pessoas possam pagar menos, não estou de acordo.

CP – No Congresso da ANMP, em Dezembro, o Governo entregou à associação um documento onde propõe, entre outros, fazer uma descentralização para os municípios de poderes que estão agora na administração central — nas áreas da educação, saúde e acção social —, com as respectivos fundos e com efeitos já a partir do OE de 2008. Acha que os municípios estão preparados para isso?

FR – Não!

CP – O que é que falta?

FR – Faltam duas coisas fundamentais. Primeiro, mais recursos humanos especializados — e, nesse aspecto, devo dizer que os municípios até melhoraram imenso. Mas não chega, porque são áreas muito delicadas, que exigem grandes investimentos e, daí, o segundo item: recursos financeiros. Será cortando nas transferências que os municípios vão poder investir? Será que a maior parte dos 308 autarcas portugueses tem a cultura técnica necessária para levar a cabo isso, sem estarem suficientemente amparados por técnicos de alto gabarito? Porque esse é um dos problemas do país: o político não liga ao técnico ou quer o técnico apenas para pareceres emitidos a reboque de decisões políticas.

CP – Defende então que as autarquias sejam geridas como uma empresa?

FR – Não necessariamente como uma empresa. Serviço público é serviço público. Tem é que ter cabeça, tronco e membros, com técnicos reputados, legitimados e não a reboque de uma qualquer decisão política. Eu conheço municípios que, antes de serem criadas as redes sociais, já tratavam destas áreas. Mesmo municípios que nem tinham grandes problemas de exclusão social. Outros, com grandes problemas, metiam a cabeça na areia e não queriam saber porque não estava na lei. Isto depende muito dos políticos, das equipas dos executivos, das culturas políticas locais que se geram, da capacidade de participação dos cidadãos, de um leque de factores que ponham as coisas a funcionar efectivamente. Mas só com preparação técnica e profissional e dotação financeira é que se podem transferir eficazmente determinadas competências. E repare que eu conheço bem o poder local europeu e vejo como é que as coisas funcionam noutros países. Na Dinamarca, onde também trabalho, a maioria da função pública é recrutada em termos

locais. A maior parte da despesa pública é efectuada a nível local. Existe toda uma cultura de execução e toda uma responsabilização que nós, infelizmente, e apesar de 32 anos de democracia, ainda não adquirimos.

CP – Nesse caso, concorda com o ministro António Costa quando ele diz que essa proposta é o ‘maior desafio descentralizador’ lançado em 30 anos de Poder Local democrático?

FR – Já não é a primeira vez que se tenta fazer isto. Em 1999 tentou-se e ficou tudo por ali. É um grande desafio. E eu estou de acordo com este tipo de desafios porque segundo o princípio da subsidiariedade, as autoridades que estão mais próximas dos problemas são as mais aptas para resolvê-los. Portanto, estou de acordo com essas intenções. Só que espero para ver...

CP – Segundo o presidente da ANMP, Fernando Ruas, há 30 anos os portugueses viviam numa apagada atitude de não participação cívica no seu destino colectivo, mas hoje já têm todas as instituições para a sua realização individual em favor da comunidade. Concorda?

FR – Não! Discursivamente é muito bonito, mas, como todos os outros políticos portugueses, os autarcas, salvo honrosas excepções, não gostam nada da participação. Os autarcas não gostam que as pessoas façam manifestações. Não gostam que as pessoas recorram aos jornais — ai dos jornais que publiquem determinadas coisas, que logo perdem subsídios. Não gostam que se mexa publicamente com os problemas. Os autarcas estão muitas vezes rodeados por um círculo íntimo e gostam de ser abordados privadamente. Se é essa a participação de que está a falar, ela existe muito fortemente no nosso país — a participação privada em termos de conhecimentos. Mas era bom que se pusessem os poucos mecanismos que são contemplados nas leis a funcionar. Basta analisar o recurso às novas tecnologias: a maior parte dos municípios ainda não têm sítios na internet, e se têm, a maioria são meramente informativos. Democracia digital é muito bonita mas não existe. Não há ainda uma comunicação electrónica entre o poder político local e os cidadãos. Está tudo por implementar.

CP – A propósito dessa relação, muitas vezes dúbia, entre público e privado, Fernando Ruas considerou recentemente que a imagem dos autarcas foi afectada ‘pela meia dúzia de casos’, alguns ligados a corrupção, que estão sob investigação judicial e que ainda não foram punidos, diga-se. Acha que os portugueses ainda não conseguem distinguir os bons dos maus autarcas?

FR – Estou de acordo com o Fernando Ruas. Antes de responder à pergunta, deixe-me lembrar que desde há muitos anos que estamos sujeitos a uma campanha por parte dos meios de comunicação social centralizados e que provocam rumores na sociedade sobre o “autarca que é burlão”. Isso é uma mensagem que tem passado um pouco entre a população e que começou muito próximo do primeiro referendo sobre a regionalização. É muito engraçado e colou bem nos temores dos portugueses. São meia dúzia de autarcas que efectivamente foram julgados e apenas um, o da Guarda, foi condenado. O que efectivamente devia preocupar os portugueses é que, quanto aos outros, não se vê os processos a andar. É que não é só o descrédito das autarquias e da política, é também o descrédito da Justiça. Por outro lado, os dados da Polícia Judiciária indicam que 42,3% das investigações sobre corrupção andam à volta dos poderes locais, mas isto não quer dizer que sejam os autarcas. Quer dizer, isso sim, que há todo um universo à volta dos poderes locais que movimenta financiamentos, que movimenta interesses e que está sob investigação. E os números são muito altos. Não têm produzido praticamente nada, mas são fumos... e as pessoas estão habituadas a ouvir dizer que ‘onde há fumo, há fogo’. O Poder Local já não está em estado de graça, embora nós lhe devemos imenso e precisemos que ele funcione bem e avance, adquira competências. Grande parte da evolução e habitabilidade do país nestes 30 anos deve-se ao trabalho do Poder Local.

CP – Portanto, concorda com o Presidente da República ao afirmar que ‘quando comparamos o Portugal que existia há 30 anos e o Portugal que hoje somos, o saldo é claramente favorável’?

FR – Sem dúvida. A situação material dos concelhos em 1974, em termos de infraestruturas, era altamente preocupante e há estudos anteriores ao 25 de Abril que o demonstram. O Poder Local teve que fazer um investimento louco para colmatar essas deficiências. E fê-lo. Agora é preciso dar o salto para outras coisas. Planos estratégicos,

cultura, educação, saúde, fixação de população e muito mais coisas. É este o desafio que se coloca e isso passa também pela alteração da mentalidade do político local e pela renovação da classe política. Nós não vemos renovação nos políticos locais, pelo contrário. Vemos políticos profissionais, carreira, o que é gravíssimo. E vemos falta de formação.

Perfil

Quem é...

Fernando Ruivo é professor da Faculdade de Economia desde a sua fundação. Licenciado em Direito e doutorado em Sociologia tem vindo a dedicar a sua investigação ao Poder Local e território, e à ciência política de uma forma geral. Os anos de estudo levaram a uma desilusão em relação ao sistema português. Foi professor visitante , entre outros, na Copenhagen Business School, Dinamarca, e é professor convidado no Instituto Superior de Estudos Políticos de Bordéus, França, onde lecciona num mestrado. É fundador e coordenador do Observatório dos Poderes Locais, a funcionar no âmbito do Centro de Estudos Sociais.

E ainda...

"As freguesias têm um papel muito importante a desempenhar porque são elas a autoridade mais próxima das populações. E este nível intermédio é muito importante. No estrangeiro, por exemplo, estes níveis não existiam e estão a ser criados para haver diálogo e eficácia. E é muito importante a alteração da nova lei que prevê transferências directas do poder central para as autarquias, sem passar pelos municípios".

"Ao nível das freguesias a classe política mudou, renovou-se. Hoje há gente muito boa a trabalhar nas freguesias e é um trabalho a que não se dá visibilidade. É preciso apoiá-los e pensar muito bem na reforma que, quanto a elas, também está na gaveta e está a ser pensada. Mas cuidado ao mexer nas freguesias rurais. Porque se elas estão em perda de identidade e de população, se se lhes tira a instância simbólica do político, é dar cabo do seu território".

"O novo critério de transferência financeira das autarquias baseado nas pessoas é uma alteração muito importante. As pessoas são o centro da atenção dos políticos, portanto é bom que se introduzam critérios alternativos de financiamento".

"O que é importante é que se comece a pôr o Poder Local a mexer, porque estava muito dependente de determinados impostos, como a sisa, por exemplo, e isso levou à descaracterização das nossas cidades. Porque para obterem verbas complementares àquelas que eram transferidas através da lei das Finanças Locais, tinha que deixar construir. E, depois, boa parte do território está nas mãos do poder central, por isso as cidades crescem em altura selvaticamente".

"As grandes áreas metropolitanas têm que ser postas a funcionar. Tenho conhecimento de que há ideias interessantes, como promover não só a regionalização, mas também níveis intermédios sub-regionais que passam pelas NUT III".

"Sou adepto ferrenho da regionalização, até porque a vejo a funcionar lá fora. Embora se estivesse cá, quando foi o último referendo, não tivesse votado aquele mapa. Foi uma asneira da pior espécie e que lançou o referendo na mão dos que não acreditavam na regionalização e daí o resultado. Não se pode dividir o país ao meio. Tem que se aproveitar toda experiência que já vem de 1972 das então comissões de planeamento e das regiões administrativas que são Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve".

"As regiões Norte e Centro eram um alfobre de desenvolvimentistas, de gente que acreditava que se podia andar para a frente, que se podia desenvolver, ter melhor qualidade de vida e afirmar os territórios à escala nacional e à escala europeia".

"A escala europeia existe porque existem os fundos. O número de municípios portugueses que criou gabinetes de relações internacionais depois da integração europeia foi ínfimo — 15 em 308. Isto significa que os municípios portugueses não pensaram a construção europeia. Pensaram sim foi em aproveitar os fundos comunitários, aos quais não têm sequer acesso directo porque não existem regiões".

Texto 11

Poderes locais em perspectiva comparada

Texto publicado como Introdução ao número temático da *Revista Crítica de Ciências Sociais* (nº 77, Junho de 2007) subordinado ao tema em epígrafe. Com Daniel Francisco.

“Os romances não começam como queremos, mas como eles querem”, afirmava em determinado momento Gabriel Garcia Marquez. E, similarmente, as nossas vidas, tal como os romances, nunca decorrem da maneira como individualmente as tínhamos pensado, desejado e planeado. Ora, tal como as nossas vidas, também as reformas político-administrativas e as políticas públicas territorializadas não começam, deve dizer-se, como queremos, isto é, pensado, desejado e planeado, mas em boa parte como elas querem, como se tivessem, afinal, alguma vida própria, a qual foge deliberadamente aos planos do nosso desejo.

Os socialistas utópicos do século XIX, de Fourier a Saint-Simon, entre tantos outros, tiveram a ousadia de imaginar planos magníficos para uma reforma e reconstrução mais justa e adequada das sociedades do seu tempo. Herdeiros do Século das Luzes, pensavam nessa altura, muito avisadamente que, se os homens eram racionais, bastava, portanto, arquitectarem o modelo ideal de organização social para, depois, consequentemente, o virem a pôr em prática. Como o Falanstério, a cidade ideal de Charles Fourier, por exemplo, onde tudo se encontraria, na sua descrição e imaginário, delineado e fabricado ao milímetro dentro da sua cabeça.

Infelizmente, tratou-se de um puro erro de cálculo, embora cheio de boas e férteis intenções. É que os romances, a nossa vida pessoal e, até, a organização da sociedade se encontram submetidos a ritmos muito variados e dissemelhantes, a múltiplas vontades e racionalidades em presença, a novas variáveis intervenientes e não imaginadas que possibilitam uma alteração prática, inexorável e não controlada das propostas iniciais.

Deste modo, não só os romances não começam como querem, mas, precise-se, se vão desenvolvendo como podem. Ao sabor de contextos, circunstâncias e, além do mais, da intervenção de uma multiplicidade de actores/personagens para os quais os seus autores porventura não teriam inicialmente imaginado e providenciado qualquer papel de mérito. Este facto afigura-se como igualmente válido para as nossas vidas, bem como para as reformas

político-administrativas e a territorialização das políticas públicas: isto é, elas desenvolvem-se também segundo os contextos e as circunstâncias em que estão inseridas e, muito especialmente, sofrem toda as operações de re-engenharia ensaiadas pelos variados actores nelas envolvidos a fim de as poderem concretizar.

Nestas circunstâncias, a reconstrução das histórias de vida de tais reformas e políticas no contexto dos poderes locais e regionais devem privilegiar um enfoque que faça luz “não tanto pelos seus nomes, como pelas suas vidas secretas”, para invocar novamente Garcia Marquez.

Ora, este número especial da Revista Crítica de Ciências Sociais propõe-se adoptar exactamente esta postura de dar ênfase não aos nomes, aos discursos oficiais e ao normativo, mas antes às vidas secretas que se perfilam e desenrolam, por vezes contraditoriamente, por detrás daquelas outras realidades, encaminhando-as através do seu curso. É esse o papel das Ciências Sociais.

Intitulado “Poderes Locais numa Perspectiva Comparada” o número não deixa, aliás, de reflectir o trabalho que tem vindo a ser desenvolvido, desde 2002, pelo Observatório dos Poderes Locais sediado no Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, os contactos que os seus investigadores têm mantido, bem como os debates internacionais em que têm participado.

Alguns dos temas contidos nos artigos constantes deste número podem ser brevemente sistematizados, podendo, desde logo, neles estabelecerem-se algumas analogias (distâncias e proximidades) com a situação do sistema político local português e as preocupações dos seus, infelizmente bem poucos, analistas.

Em primeiro lugar, a questão da sociedade civil em contexto local ou regional, abordada para o caso francês por Elisabeth Dupoirier (CEVIPOF, Paris)⁷ e Pierre Mazet (Laboratoire de Sociologie de l’Action Publique, Universidade de La Rochelle). É um facto que, nas duas últimas décadas, se têm multiplicado as chamadas de atenção para a necessidade de associar as decisões políticas desses contextos à participação dos cidadãos. Esta tomada de consciência foi, até e em alguns casos, acompanhada de produções legislativas nacionais e de recomendações europeias no sentido de associar parceiros sociais aos processos de tomada de decisão.

⁷ “Á descoberta da sociedade civil regional: Os parceiros sociais, agentes das políticas regionais financiadas pela União Europeia”.

Como é sabido, a este propósito e para o caso português, a produção de discursos oficiais tem sido relativamente ampla, mas os resultados acentuadamente fracos. A “vida secreta” da sociedade civil portuguesa tem globalmente girado em torno de uma sociedade civil “secundária”, como a designou, em boa hora, Boaventura de Sousa Santos: isto é uma sociedade civil em processo de paradoxal criação/activação/construção pelo próprio Estado. E, se nos reportarmos ao Estado local, não teremos dúvidas que a dita “sociedade civil” local se encontra, em boa parte dos trezentos e oito Conselhos que albergamos, em quase total dependência do financiamento dos programas do Estado Central ou do emprego directo ou indirecto de entidades próximas ou coordenadas pelo próprio Poder Local. Perante o vazio das sociedades civis locais (e regionais), os apoios à actividade camarária serão, pois, de ordem maioritariamente hierárquica e exógena face à fraqueza das forças endógenas, como noutro lugar ficou demonstrado.

Elisabeth Dupoirier mostra que o tema também não é de abordagem simples no caso regional francês. Que, a partir das recomendações europeias, se registaram naquele país transformações da acção pública, contemplando interacções entre actores públicos e privados. Mas que estas têm vindo a assentar numa forma muito ambígua de relação, ambiguidade esta derivada da força de que o parceiro central se encontra animado. E mostra também que o uso político que os novos parceiros sociais, entretanto visibilizados, fazem destas novas oportunidades permanece num patamar ainda limitado de troca política.

Pierre Mazet⁸, por seu turno, aborda a constituição, obrigatória para aglomerações com características específicas, de “conselhos de desenvolvimento” por parte dos eleitos locais, tendo em vista o reforço da democracia participativa. Não deixa, porém, de problematizar esta participação em torno de vários tópicos: a designação pessoalizada dos seus membros pelos eleitos e, portanto, a constituição de um espaço público seleccionado, o poderem entender aqueles membros o que e quem afinal representam, para além deles próprios, os calendários aí utilizados, o domínio da linguagem dos *dossiers*, entre outros. Conclui, no entanto, que o facto de os eleitos procurarem controlar os conselhos não significa que estes não possam constituir uma possível plataforma de modificação das relações políticas locais, bem como dos conteúdos da acção pública.

⁸ “Os usos institucionais da sociedade civil: O exemplo dos Conselhos de Aglomeração”.

Em segundo lugar, a questão do binómio descentralização/(re)centralização é levantada por Rob Atkinson, Ian Smith e David Sweeting (Cities Research Centre da Universidade de West of England)⁹. Trata-se de um tema de fulcral importância, dada a sua transversalidade a diferentes países e que nos conduz a algumas interrogações sobre a “vida secreta” da onda descentralizadora a partir das décadas de sessenta e setenta do século passado. Para alguns autores, a explicação desta onda encontrava-se na dupla contradição sofrida pelo Estado, a qual se acentuava a partir desta época. A desterritorialização já então operante conduzia a que esse Estado tivesse que administrar o espaço económico nacional integrado no mercado mundial e, simultaneamente, tomasse consciência de que não lograva reter o estilhaçamento das formas de controlo social. A reterritorialização foi uma das respostas possíveis, a qual se vem prolongando até hoje, elevando-se igualmente os governos locais, a descentralização, na sua articulação com o Poder Central, à categoria de actores principais, mais próximos das populações e da resolução de problemas. Neste encadeamento contraditório dos dois patamares estatais, todos os processos de descentralização são, pois, ciclicamente acompanhados de mecanismos de recentralização, vindo a devolução de competências para baixo a ostentar regularmente determinados sinais de controlo hierárquico por parte do topo.

A descrição da experiência inglesa do *New Labour* nos últimos anos aponta, assim, segundo os autores, para um processo que, similarmente, ostenta duas faces: por um lado, o governo central afirma desejar que sejam atribuídos mais poder e competências aos governos locais, bem como aos respectivos cidadãos (descentralização), procedendo neste sentido; por outro, procura que as actividades daí decorrentes se encontrem em conformidade com os seus próprios objectivos políticos e com as políticas centrais (recentralização). Concluem, no entanto, que o sistema político local e as comunidades não se configuram como recipientes passivos, pelo que a primeira das duas faces, a descentralização, pode vir a constituir-se como uma oportunidade de resistência, bem como uma forte plataforma de acção.

Já a analogia neste âmbito com caso português se apresenta como simples de compor, na distância que mantemos relativamente a esta experiência: entre nós, a descentralização, após o seu fulgor inicial, tem sido tibia e enrolada em falsas partidas (basta lembrar o adiar da regionalização, os avanços e recuos das várias propostas de reforma territorial, bem como as

⁹ A governação inglesa em transformação: Um paradoxo de descentralização e (re)centralização”.

indecisões em torno da devolução e financiamento das competências), ao passo que a recentralização se tem apresentado como um factor constante (e a história das primeiras Leis das Finanças Locais é suficientemente eloquente a este propósito).

Em terceiro lugar, Sílvia Bolgherini (Universidade Federico II de Nápoles)¹⁰ introduz, a propósito do caso italiano, a questão dos efeitos não previstos das reformas e das continuidades que se podem encontrar presentes naquilo que aparenta serem rupturas radicais. Assim, as reformas dos anos 90, muito particularmente a introdução da eleição directa do Presidente de Câmara em 1993, conduziria a uma revolução, por alguns designada como uma “Segunda República”, visando um aumento da estabilidade dos governos locais, por um lado e, por outro, uma maior autonomia dos executivos relativamente aos partidos políticos. A autora considera que os principais objectivos destas iniciativas pareciam ter sido atingidos. Mas argumenta que se tratou de uma revolução, sem dúvida, mas de uma revolução de compromisso e continuidade com a cultura política anterior: havendo mudanças, o sentido da mudança não descolou da personalização e do domínio da lógica dos partidos na cena política local, características que constituíam o cerne da “vida secreta” da cultura política local italiana.

Este peso das culturas políticas, tanto as mais antigas como as mais jovens, tem igualmente paralelo em Portugal, conduzindo a que, entre nós, predominem efeitos colaterais e não previstos no exercício da vida política local. No que diz respeito às culturas mais antigas, é sabido como o personalismo, o poder relacional e a inserção em redes fechadas de cunho privatístico prevaleceram, a longo prazo, sobre a ruptura política de 1974, enquanto continuidade de origem remota, deslustrando o edifício político local democrático que se procurou desde então construir (alguém falava, a este propósito, na herança de “forças sociais escondidas”). Quanto às mais jovens, oriundas da democracia (o peso dos aparelhos político-partidários na vida política local, por exemplo), atente-se nas fracas consequências que corresponderam à publicação de legislação viabilizadora de candidaturas locais de cidadãos independentes. Salvo raras excepções, tais candidaturas têm vindo a representar em termos locais a mera existência de conflitos e lutas acesas entre diferentes protagonistas no interior dos próprios aparelhos partidários e não a ascensão de forças sociais autónomas que por eles se não sentem representadas.

¹⁰ “Os presidentes de Câmara italianos: Uma revolução de compromisso”.

Em quarto lugar, Giovanni Allegretti (Centro de Estudos Sociais) e Massimo Allulli (Universidade La Sapienza di Roma)¹¹ centram-se na experiência do orçamento participativo em Itália, enquanto ponte para a construção daquilo que designam como o “novo município”. Partindo da geografia em mudança dessa experiência, concentram-se depois na actividade da “Rede do Novo Município”, não só enquanto oportunidade de renovação para o orçamento participativo, mas também como horizonte mais vasto para outras inovações no âmbito das práticas de desenvolvimento e gestão territorial. Considerado aquele como um núcleo duro da inovação política, que envolve instituições e sociedade civil em percursos devidamente complementares, os autores acentuam ainda o facto de variadas administrações locais italianas terem começado a colocar em estreita relação as experiências do orçamento participativo com a construção de modos complexos de leitura da própria política local e das contradições do território por elas atravessado, dessa maneira tornando mais públicas e transparentes, em nossa opinião, as vivências de algumas “vidas secretas” territoriais italianas.

Apesar de o debate internacional em torno deste tema ter sido e ser ainda, como referem aliás os autores, muito mais amplo do que o número de experiências concretas em geral, o que é, aliás, particularmente verdade para o nosso país, deve realçar-se o facto de as várias experiências portuguesas neste âmbito se encontrarem já em fase de cooperação e discussão conjunta sobre os dados, percursos e resultados de cada uma delas, tendo realizado este ano o seu primeiro encontro, em S. Brás de Alportel.

Em quinto lugar, a questão do Estado local importado. René Otayek (Director do Centre d’Études d’Afrique Noire do Institut d’Études Politiques de Bordéus)¹² e Tiago de Matos Fernandes (Cooperação Internacional do Instituto Nacional de Administração e Mestre em Estudos Africanos e Desenvolvimento pelo ISCTE) debruçam-se, a este propósito, sobre as causas e consequências da importação generalizada (e posteriormente disseminada pelo continente) de fórmulas reformadoras de carácter descentralizador por parte dos Estados africanos pós-coloniais a partir dos anos noventa.

¹¹ “Os Orçamentos Participativos em Itália: Uma ‘ponte’ para a construção do Novo Município”.

¹² “A descentralização como modo de redefinição do poder autoritário? Algumas reflexões a partir de realidades africanas”.

Numa reflexão de cariz mais amplo, René Otayek começa por frisar o carácter profundamente exógeno deste processo, cuja origem remonta aos acordos negociados entre aqueles Estados e determinadas instituições, como o Banco Mundial e outros “arrendadores” de fundos internacionais. Tais acordos comportaram, em geral, pressões no sentido de reformas de índole política nos países receptores, reformas do tipo “chave na mão” oferecidas pelos países do Norte, os quais vieram a fazer da descentralização um eixo central das suas políticas de cooperação com África. Isto, por um lado, porque a descentralização, numa sua visão idealizada, seria considerada como propiciadora da democracia e da participação, organizando de *per se* uma transformação em profundidade dos mecanismos de poder. Por outro, porque o ponto referencial comum de tais reformas seria constituído pelo próprio modelo eurocêntrico, por aí se legitimando a concepção ocidental do político, bem como o seu cunho e vocação universalista.

No entanto, segundo o autor, apesar do seu carácter exógeno e imposto, tais reformas acabam por ser objecto de um verdadeiro processo de apropriação, o qual desemboca em tantas “vidas secretas” quantos os países que delas foram objecto. O estado africano “reformado” apresenta, assim, fortes capacidades de contorno e instrumentalização das regras dos “homens dos fundos” e, deste modo, a reforma será simultaneamente não apenas uma imposição, mas também um recurso que os Estados do Sul, com distintas consequências, mobilizam em diferentes e possíveis formas de apropriação.

Tiago de Matos Fernandes¹³ procura, pelo seu turno, concretizar esta análise do Estado mimético ao caso de Moçambique e, neste país, ao município da Ilha de Moçambique, sopesando aí a referida imposição/apropriação. É mimético, porque o direito moçambicano importou a quase totalidade do enquadramento jurídico-administrativo português sobre as autarquias locais. No entanto, a importância das instituições políticas comunitárias tradicionais na vida política local era, por variadas razões, tão forte que o Estado moçambicano se viu forçado a reconhecê-las a partir de 2001. Partindo do conceito de pluralismo administrativo externo (sobrevivência de estruturas políticas que exercem as prerrogativas próprias do Estado ao nível local), mostra como, no caso observado, se assiste a uma fragmentação das funções do Estado a nível local exercidas por várias entidades oficiais e não oficiais, umas assumidas pela Frelimo, outras apoiadas pela Renamo. Deste modo, podem encontrar-se naquele território áreas onde o Estado encontra

¹³ “Descentralizar é fragmentar? Riscos do pluralismo administrativo para a unidade do Estado em Moçambique”.

resistências ao exercício da sua soberania, derivadas de processos de transformação política gerados ou legitimados pelo processo de descentralização.

Em sexto e último lugar, Daniel Francisco (Centro de Estudos Sociais, Observatório dos Poderes Locais)¹⁴ retoma algumas das preocupações constantes na maior parte dos textos atrás inventariados. O título do trabalho que apresenta é significativo: “Territórios chamados desejo”. Nele, numa deriva expressiva, faz o ponto da situação no que se refere aos diferentes poderes locais, com ênfase final na cena portuguesa, discutindo o contexto territorial dos diferentes entendimentos relativos ao poder e ao Estado. Nesse sentido, procede a uma avaliação da passagem de um paradigma de governo ao de uma *governance* local, numa circunstância histórica de múltipla fragmentação (do Estado, de cidadania e de aparelhos públicos). Entre muitas outras, duas ideias expressas pelo autor devem aqui ficar assinaladas: a primeira é a de que o local e a proximidade podem, efectivamente, auxiliar o processo de refundação da política; a segunda, a de que o envolvimento de um amplo leque de actores em torno da definição de um projecto perspectiva a construção territorial do bem comum.

Mas, novamente e em conclusão, os romances desenvolvem-se como podem e os desejos e as realidades, como comprova, podem não ser coincidentes. A segunda parte do título do texto á, nesse sentido, reveladora: “Da largueza dos conceitos à contenção das experiências”, aludindo às virtualidades que a realidade se encarrega de relativizar.

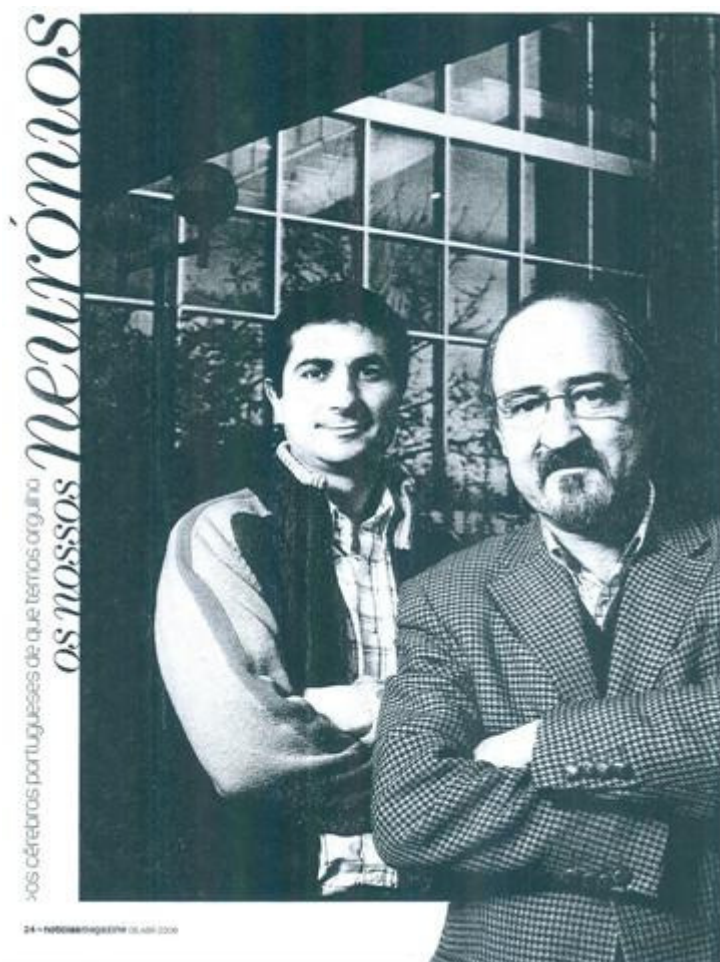
Resta-nos, deste modo, continuar a descortinar as vidas secretas e as forças sociais, escondidas ou não, que se encontram em jogo, conduzindo a determinado tipo de situações e a diferentes produtos territoriais.

¹⁴ “Territórios chamados desejo: Da largueza dos conceitos à contenção das experiências”.

TEXTO 12

A Lógica do Eucalipto

Publicado em *Notícias Magazine*, 6 de Abril de 2008. Entrevista de Helena Mendonça, fotografia de Ricardo Meireles. Com Daniel Francisco.



O que é que outros países europeus têm que Portugal não tem e faz toda diferença? Territórios autónomos e uma efectiva participação dos cidadãos na vida pública, respondem Fernando Ruivo e Daniel Francisco. Num estudo comparado entre Portugal e França, os dois sociólogos concluem que o nosso atraso estrutural se deve, nomeadamente, a “forças sociais escondidas”.

No final de uma conferência em Toulouse, há dois anos, depois de descrever a situação da administração local portuguesa, Fernando Ruivo ouviu de um autarca francês: “Não se preocupem, a França também foi assim. Daqui a uns anos Portugal estará como nós”. O investigador do Centro de Estudos Sociais (CES) e do Observatório dos Poderes Locais não terá ficado propriamente tranquilo, pois conhece bem os dois países. Sabe que entre os dois sistemas de governação regional vai uma distância de trinta anos, em que Portugal parece ter ficado enalhado algures no tempo, impedido de avançar para “modelos de governança” local e regional abertos ao desenvolvimento e à participação efectiva dos cidadãos. Nem mesmo o discurso europeísta, que apresenta a descentralização e a regionalização como pilares da construção europeia, conseguiu penetrar as culturas nacionais e mobilizar os actores locais. “Porque o Poder Local está muito dependente do Estado central e, embora tenha recebido a ideia da Europa com grande favor e entusiasmo, a verdade é que lhe interessa apenas atrair os fundos comunitários e não propriamente a ideia de construção europeia”, explica, sem meias palavras, Fernando Ruivo, que há 17 anos observa os processos de regionalização dos países europeus e a influência das políticas europeias nas dinâmicas das regiões.

Mas que obstáculos são esses que travam a marcha deste país, teimosamente na cauda do desenvolvimento europeu? Num estudo sobre as “dinâmicas locais em contexto europeu”, os investigadores do CES confirmaram que o maior travão à mudança reside na ausência de regiões definidas institucional e juridicamente, que se constituam como estruturas intermédias entre os 308 municípios e a Europa. Basta dizer que noventa por cento dos municípios não viram interesse na criação de Gabinetes de Relações Internacionais com vista a agilizar o contacto com outras regiões europeias e a troca de experiências. Persiste a lógica paternalista de que cabe ao Estado central representar as suas regiões nos processos de negociação com outros territórios da Europa e com as instâncias comunitárias. Paralelamente, perpetua-se a lógica individualista de governo

local, em que cada município subsiste como uma grande quinta isolada, tratando os seus problemas “de forma muito privada e oficiosa”, mas sem qualquer capacidade reivindicativa. “Existe um grande défice de socialização europeia da parte dos nossos municípios”, sintetiza Daniel Francisco, também investigador do CES, que em breve defenderá a sua tese de doutoramento no âmbito de um projecto de investigação sobre “territórios europeus numa perspectiva comparada”, coordenado por Fernando Ruivo.

Cesarismo local

Durante um debate europeu, uma especialista sueca comentou que Portugal “tem um poder local fraco e presidentes de câmara muito fortes”. Uma observação que, segundo Fernando Ruivo, encerra quase tudo o que o país é e que, em parte, pode ser justificado por um paternalismo histórico, que atravessou a revolução de 1974 e continua a assentar numa visão “cesarista” de gestão do património local, de onde sobressai, qual César romano, a figura tutelar do presidente da câmara.

O peso do autarca nos destinos das regiões não é, contudo, exclusivo de Portugal. No estudo comparado, os dois sociólogos verificaram que o presidente de câmara francês é habitualmente uma figura carismática e com grande poder de influência. A diferença é que, enquanto em França está integrado numa estrutura institucional forte (em comunidades urbanas e assembleias metropolitanas), sempre em estreita relação e interdependência com outros representantes de municípios, em Portugal ele emerge como uma figura tutelar, paternal, o “proprietário” do território e que, como o eucalipto, cresce muito, é poderoso, mas seca tudo à sua volta. Ou seja, à falta de uma institucionalização jurídica e política dos territórios, o poder de decisão depende excessivamente das virtudes e do carisma do autarca, travando sistematicamente o desenvolvimento de dinâmicas locais institucionais. Dois exemplos: ao tempo desta pesquisa do CES, a comunidade urbana de Bordéus empregava três mil funcionários e técnicos activos na elaboração e aplicação de políticas públicas, a Área Metropolitana de Lisboa oito e a do Porto quatro. E ainda: mais de quarenta por cento da despesa pública em França era administrada pelas autarquias; em Portugal, apenas oito por cento. Neste ambiente ressequido, não há sociedade civil que floresça e o exercício da cidadania fica seriamente comprometido. “Como está tudo centrado no eucalipto, quando ele é cortado fica o deserto”, ironiza Daniel Francisco.

Avanços e recuos

Nesta investigação, os dois sociólogos tomaram o pulso ao poder local de regiões periféricas de França (Pays de la Loire) e Portugal (Norte) e das suas principais cidades, Nantes e Porto. Partindo de um modelo de forte envolvimento da sociedade civil, que vai muito além dos actos eleitorais, a pesquisa mostrou dois países a dois tempos e duas práticas. DE um lado, a França resulta de uma longa história de debata e capacidade reivindicativa das elites regionais, que remonta aos anos sessenta com a criação dos comités de desenvolvimento regional e culmina com a construção das regiões nos anos oitenta. Do outro, Portugal, que após mais de meio século de centralismo autoritário diz não à regionalização no referendo de 1998, adiando sucessivamente um modelo que permita às regiões decidir os seus destinos. “A dita ‘sociedade civil’ encontra-se, em boa parte dos 308 concelhos, na quase total dependência do financiamento dos programas do Estado central ou do emprego directo ou indirecto de entidades próximas ou coordenadas pelo próprio poder local, escreveram Fernando Ruivo e Daniel Francisco na Introdução da edição de Junho de 2007 (nº 77) da *Revista Crítica de Ciências Sociais*, editada pelo CES, dedicada à análise dos poderes locais de vários países europeus.

A conjuntura europeia actual não é favorável aos movimentos de regionalização. Após a onda descentralizadora das décadas de sessenta e setenta, assistiu-se a tentativas de recentralização e controlo dos poderes locais em países fortemente regionalizados, como a Grã-Bretanha e a França. Uma dicotomia presente desde sempre nos processos de descentralização. Neste vacilar europeu, Portugal foi encontrando terreno para a passividade. Apesar do entusiasmo inicial, nos anos oitenta, a descentralização tem sido “tíbia e enrolada em falsas partidas”. Senão vejamos: a reforma administrativa, lançada em 2003, não teve as consequências esperadas. Também a Lei 169/99, que transferia para as câmaras uma extensa série de competências, seguiu o destino de muitas peças legislativas em Portugal: não foi regulamentada. “Realmente transposta para os municípios foi a fiscalização dos elevadores”, lamenta Fernando Ruivo. Muitas situações como estas marcam a história adiada da afirmação dos territórios, desde o esvaziamento de grande parte das comissões de coordenação regional até à dificuldade

em realizar os Planos Directores Municipais (PDMs) – o último foi aprovado no início deste século, 18 anos depois da aprovação da lei, em 1982.

Resumido a um poder local individualista e cesarista – mas conveniente aos interesses do Estado centralizado – e atomizada qualquer tentativa de participação efectiva dos cidadãos nas decisões locais, a Portugal não tem restado muito mais do que, como sublinha Daniel Francisco, “reproduzir o *idêntico*”, perpetuando as velhas lógicas centralizadoras, a par de algumas tentativas, ainda que frágeis, de mudança e de afirmação dos territórios.

Para Fernando Ruivo, “*persistem ainda forças sociais escondidas na sociedade, na política e dentro de nós próprios*”, *volvidos mais de trinta anos de democracia*. “A desconfiança dos outros, o receio do novo, o medo do mundo e o desconhecimento de nós próprios” são forças invisíveis de que nunca se fala mas que nos atrasam o passo.

Na visão dos dois sociólogos, “mais descentralização. Mais confiança nos actores locais, mais controlo institucional e maior conhecimento das realidades locais e regionais por parte do poder central” seriam caminhos seguramente mais democráticos para o desenvolvimento integrado e participado.