

Fernando Ruivo<sup>1</sup>

## O PODER LOCAL PORTUGUÊS E A CONSTRUÇÃO EUROPEIA<sup>2</sup>

É sabido que o processo de integração europeia tende a desempenhar, para o conjunto dos estados membros, um papel crucial em termos de re-estruturação administrativa, bem como, muito especialmente, na promoção de níveis subnacionais de governo.

Assim, esta globalização que nos está mais próxima, se, por um lado, conduz a alguma perda prática de soberania nacional, conduz igualmente, deste modo e necessariamente, ao aprofundamento de outras escalas territoriais, como as dos sistemas políticos locais e dos poderes regionais. Este último factor surge como algo de preponderante. Trata-se da resposta territorializada ao fenómeno da desterritorialização, da consignação e responsabilização do controlo social aos entes descentralizados perante as evidências de perda do controlo económico e cultural por parte do Estado central.

Saber, pois, qual o grau de mobilização das instâncias subnacionais portuguesas, desses poderes locais e regionais, torna-se, deste modo, numa equação de extrema importância, já que a resposta a este problema pressupõe o conhecimento do estado da europeização dos actores que consubstanciam tais poderes e, por conseguinte, o compreender a verdadeira e real europeização do país, para além dos discursos políticos de adesão oficial.

Trata-se, assim, de avaliar até que ponto o Estado português se soube, digamos, apagar suficientemente em favor do fomento de um maior activismo, multilateralismo ou

---

<sup>1</sup> Professor da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Investigador Permanente do Centro de Estudos Sociais. Coordenador do Observatório do Poderes Locais.

<sup>2</sup> Com Catarina Gomes (Observatório dos Poderes Locais). O presente texto reconstitui a comunicação oral apresentada ao Colóquio Internacional “Nação e Estado: entre o global e o local”, no painel “Nação e Estado *versus* regional/local” (Universidade do Minho, Braga, Campus de Gualtar, 25 de Novembro de 2004). Os dados empíricos nela utilizados foram construídos a partir do projecto "As dinâmicas locais e regionais num contexto Europeu: esboço de uma relação", aprovado e financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (Contrato nº PRAXIS/P/SOC/14230/1998), de que o autor foi Investigador Responsável.

incrementalismo das autoridades subnacionais, também elas, na sua medida, envolvidas no processo de construção europeia.

Ora, a resposta a tal questão aponta para um par de contradições articuladas numa espécie de duplo processo: por um lado o estado português perde força económica, política e cultural perante os efeitos da globalização, nomeadamente da globalização decorrente do alargamento europeu; mas, por outro, e ao contrário dos nossos parceiros dessa mesma Europa, mantém a sua força no que diz respeito aos níveis de dependência e falta de manobra criados ao poder local. Para não falar da inexistência prática, não contemplada no texto constitucional, de verdadeiros poderes regionais consagrados por todo o espaço europeu.

Os dados que vou apresentar são alguns dos resultados de um projecto de investigação, intitulado “Dinâmicas Locais num Contexto Europeu: Esboço de uma Relação”, desenvolvido pelo Observatório dos Poderes Locais do Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra até 2003. São fruto de um inquérito nacional aos Presidentes de Câmara do Continente, o qual obteve uma percentagem de 35% de respostas do universo dos inquiridos (Presidentes das Câmaras Municipais do Continente).

Deve enfatizar-se, desde logo, que tais resultados apontam, genericamente, para uma enorme ambiguidade e atitudes contraditórias dos autarcas face ao projecto de construção europeia. Um facto que marcará de forma decisiva, estou em crer, devido à importância que os níveis local e regional desempenham nesse mesmo projecto, todo o processo de respostas e alinhamento por parte do sistema sócio-político português com a União Europeia.

A este respeito, deve, assim, afirmar-se, à partida e quase que em jeito de conclusão antecipada, que os territórios portugueses, os poderes locais, tendem a limitar-se ao limbo do virtual. Isto é, não têm tido visibilidade, não têm tido subsistência, e quase que praticamente não têm existido em termos da construção da parte portuguesa da Europa.

Procurarei alinhar a minha exposição segundo sete rápidos eixos de análise que me parecem apontar para um quadro suficientemente claro, dotado de uma boa base material empírica, no que diz respeito a esta questão. A saber:

1. As representações dos autarcas portugueses relativamente ao figurino europeu;
2. A avaliação do grau de distância ou proximidade dos autarcas perante a Europa;
3. A identificação dos esforços das autarquias para reforço da sua capacidade de captação dos benefícios da União Europeia;
4. A avaliação da aplicação da política regional comunitária por parte do Poder Local;
5. A avaliação do processo de candidatura aos fundos estruturais;
6. Os novos enquadramentos da acção pública a nível local;
7. O processo de europeização do Poder Local português.

Assim.

1. As representações sociais dos autarcas portugueses relativamente ao figurino Europeu

Trata-se aqui de verificar se existe ou não uma relação de coerência entre o que a Europa significa do ponto de vista cognitivo e de adesão emocional por parte dos actores locais e a posição que tais actores reconhecem como sendo realmente a sua no que diz respeito a este mesmo referencial.

Assim , à partida, as autoridades locais consideram, por um lado, que a União Europeia é, simultaneamente, “o maior desafio colocado ao nosso país” (83%) e “um contexto privilegiado de novas oportunidades políticas e de desenvolvimento sócio-económico” (88%).

Mas, seguidamente e ao mesmo tempo, os autarcas tendem já a dividir-se quanto ao item da imagem da União Europeia como “um projecto tecnocrático, feito demasiado longe dos cidadãos”. Embora uma percentagem significativa das respostas discorde da frase, surgem autarcas com muitas dúvidas se esta não será uma efectiva parte da realidade. Registem-se os termos “tecnocrático” e “longínquo”.

Por último, quanto à descrição da União Europeia como “um espaço incorrigível de desigualdades entre países e territórios”, as quase que unanimidades iniciais quebram-se.

67% não concordam com a frase, o que é bastante, convenhamos, mas 26% já acham tal descrição importante e 6,7% muito importante até. Começamos a descer à realidade...

A imagem da Europa aos olhos do Poder Local português é, pois, uma imagem de esperança e de possibilidades. Em termos representacionais, é uma espécie de “eu-ideal”, de adesão racional e, até, emocional, não sendo sentida como algo de irrealizável.

Não sendo irrealizável, é, no entanto e apesar de tudo, algo que sugere e indicia problemas, bem como alguma distância, como veremos em seguida...

## 2. A avaliação do grau de distância ou proximidade dos autarcas perante a Europa

65% dos Presidentes inquiridos pensam que a sua região não se faz ouvir na Europa. Apenas 16,5% julgam que sim. O sentimento de distância, apesar da esperança e da sensação de novas oportunidades por eles depositada, é, por conseguinte, bastante alto. Quais as razões apresentadas para tal sentimento de distância?

Em primeiro lugar, os argumentos mais fortes em termos de percentagens de respostas.

Por um lado, refere-se que Portugal não tem acompanhado as principais tendências de reorganização do território a nível europeu. Logo, a “ausência de regionalização e de eleitos locais e regionais” que possam dialogar directamente com a Europa é apontada à cabeça como justificação, com 18,1% de respostas a mencionarem este item.

Por outro lado, “a centralização excessiva e a dependência do Poder Central” por parte do Poder Local obtêm 14% de menções, criticando-se ainda e deste modo, o absolutismo ou situação de monopolismo mediador do Poder Central relativamente à questão europeia.

Por outro ainda, a “falta de peso económico e a debilidade de desenvolvimento da região” serão ainda importantes factores de invisibilização regional, segundo as considerações dos autarcas (12,5%). Acresce que tal falta e tal debilidade reforçam ainda mais, nas suas opiniões, o papel do Estado central na relação com a Europa.

Em segundo lugar, os argumentos mais periféricos ou menos invocados (embora muito importantes, alguns deles):

“O distanciamento e alheamento dos municípios em relação à UE”, a “fragmentação e atomização municipal”, bem como a “falta de unidade e liderança regional” (todos com 5,6%). Também a “interioridade”, a “falta de identidade regional” e a “falta de comunicação com a esfera política” (deputados, eurodeputado e governo) são mencionados, embora com fraca adesão.

Registem-se a questão da regionalização e da dependência, bem como o problema da comunicação política...

3. A identificação dos esforços das autarquias para reforço da sua capacidade de captação dos benefícios da União Europeia

A reestruturação organizacional das autarquias é um ponto fulcral para que estas possam lidar com políticas comunitárias. A possibilidade de os autarcas verem os seus territórios incluídos em políticas de coesão e desenvolvimento europeias depende, em grande parte e entre outras coisas, dos investimentos que realizem para captarem essas mesmas políticas. As Câmaras Municipais devem, pois e deste modo, procurar estar apetrechadas com novos recursos a fim de poderem estar na linha da frente dos financiamentos europeus.

Ao serem interrogados sobre as mudanças efectuadas para se adaptarem às oportunidades, 75,2 dos Presidentes responderam no sentido de terem efectuado algum tipo de mudanças. Mas, em, contrapartida, 18,3% indicaram não ter efectuado mudanças nesse sentido na respectiva autarquia. Este último resultado, por si só, já representa, parece, um sentido bastante significativo no que diz respeito às expectativas europeias...

Das respostas obtidas no sentido positivo, foi possível distinguir três tipos de mudanças:

“Modernização de serviços” (31,9%), “recursos humanos” (20,3%) e “gabinete de relações internacionais” (14,5%).

Os resultados demonstram, na minha opinião, uma fraca reestruturação das autarquias.

Atente-se na fraca percentagem de constituição de gabinetes de relações internacionais (14,5%), justamente aquelas estruturas que se encontrariam vocacionadas para aumentar a circulação de informação europeia destinada às estruturas camarárias e, até, aos próprios cidadãos locais.

Atente-se na relativa percentagem (20,3%) empregue em recursos humanos (mas que em alguns municípios deve ter sido olhada como um autêntico milagre).

Atente-se na já saudável percentagem (31,9%) empregue na modernização de serviços. Talvez, no entanto, esta medida tenha constituído um presente envenenado, uma vez que tal modernização terá redundado, em boa parte dos casos, numa mera informatização e não numa modernização propriamente dita dos processos de tomada de decisão. Isto é, mantendo-se os quadros mentais tradicionais, e, portanto, não se europeizando realmente....

A Europa imaginada continua, pois, parece, profundamente diferente da Europa localmente vivida...

#### 4. A avaliação da aplicação da política regional comunitária por parte do Poder Local

52,8 dos Presidentes inquiridos consideram que a política regional europeia não “tem realizado bem os objectivos de solidariedade para com as regiões mais desfavorecidas

Quais as razões apresentadas para um tão forte sentimento de injustiça territorial?

Uma delas consiste na crença no facto de a política regional ter sido, sobretudo, “aproveitada pelas regiões mais desenvolvidas” do espaço nacional (70,4%). Isto é, Lisboa e Porto.

Outra refere-se à “ausência de uma divulgação conveniente junto das autarquias” (61,3%).

Outra ainda, pelo facto de essa política não servir os municípios, na medida em que é substancialmente “concebida para as regiões e não para os espaços locais” (47,6%).

Finalmente, por, genericamente, se pensar que “o princípio da subsidiaridade não tem sido cumprido e favorecido o desenvolvimento local e regional” (49,3%). A questão do centralismo, mais uma vez...

Novamente, pois, a esperança do tipo-ideal Europa tende a desvanecer-se na opinião dos autarcas portugueses...

##### 5. A avaliação do processo de candidatura aos fundos estruturais

Na opinião dos autarcas inquiridos, serão as seguintes as formas como os projectos candidatos aos fundos da União Europeia são apreciados, aprovados e homologados.

Em termos nacionais, a avaliação do processo de candidatura surge como algo de bastante positivo. Assim e à partida, 80,2% dos municípios consideram que se trata de um processo justo e criterioso.

Tal positividade tão abrangente não deixa, porém, de se revestir de algumas *nuances* muito importantes que importará apontar e analisar, demonstrando-se, por essa via, que também a este respeito as questões se poderão revestir de alguma complexidade e que, portanto, da *pallette* das cores aqui constante poderá não constar apenas o preto e o branco...

É que, apesar de justo e criterioso, 71,5% dos inquiridos pensam que todo o processo continua, em algum grau, dependente do exercício de influências de cariz político.

E pensam ainda que, apesar de tudo, o mesmo processo se encontra igualmente dependente de influências de teor pessoal (58,2%).

Trata-se aqui novamente da “capacidade política” dos actores se inserirem em redes de contactos, os quais serão, na medida do possível, rentabilizadas em função dos objectivos a atingir. O processo em si é considerado justo, embora se tenha que ter muita atenção para que ele venha a ser efectivamente “justo”... Ora este facto, não sendo novo, já tinha sido anteriormente analisado noutra texto a propósito do relacionamento entre os poderes locais e central (Ruivo, 2000). Demonstra-se apenas aqui que este “jogo” atinge também, para além dos escalões nacionais do exercício da política, a própria Europa...

Por último, 59,4% pensam também os autarcas que a forma como os projectos candidatos são avaliados é, na sua opinião, “desajustada das reais necessidades de desenvolvimento”.

Ao que parece, haverá, portanto, determinadas dificuldades sentidas, apesar da “justeza” do processo, pelos eleitos locais no âmbito da política regional comunitária. Tais dificuldades encontram-se igualmente elencadas nos resultados das respostas ao inquérito.

A “burocracia no processo de candidatura” (82%) é uma delas. A “falta de recursos técnicos e humanos para a elaboração de projectos” (67,4%), apesar da mudança, anteriormente referida, ao nível dos recursos humanos, outra. “O absolutismo mediador do Estado Central” (61,5%), ainda outra. E, por último, o próprio “desconhecimento sobre a política regional” por parte dos autarcas...

Ora, para superar tantas dificuldades, os principais mediadores efectivos, senão os únicos operantes, que o Poder Local irá utilizar para obter acesso aos benefícios da política regional serão canais centrados no Estado ou nos seus serviços desconcentrados. Este facto irá redundar num reforço da centralidade do próprio Estado e num conseqüente apagamento do activismo na construção europeia por parte das autoridades locais portuguesas...

## 6. Os novos enquadramentos da acção pública a nível local

O contexto da integração europeia, bem como os desafios de que é portadora, conduz à necessidade de novos modelos de acção pública. Face à visão tradicional e clássica da actuação administrativa (instrumentalidade, hierarquia e racionalidade) novas fórmulas devem ser mobilizadas, fórmulas essas que incluem o multilateralismo, a *governance* e o incrementalismo. Face à visão tradicional e clássica *top-down* da localização das políticas públicas, o apelo a uma sua nova visão como *bottom-up* deve ser desenvolvido (Ruivo, 2002). Esses novos modelos apelam de há muito à ultrapassagem do velho paradigma do poder local como *administration locale* napoleónico (e, logo, dependente), vigente entre nós, a favor de um outro paradigma, o do *local government*, mais dignificante, autónomo e dotado de poderes efectivos e amplamente reconhecidos.

Na ausência de patamares político-administrativos regionais, tão importantes, como é sabido, ao nível das negociações europeias, o imaginário autárquico relativamente à Europa é, portanto, obrigado a restringir-se à fórmula associativa, a única a que poderão eventualmente recorrer para potenciar alguma da sua capacidade negocial.

Assim, quando questionados sobre a possibilidade das associações entre municípios poderem facilitar o acesso às políticas comunitárias, raras foram as respostas de sentido negativo. E como justificação dada para a adesão a estas fórmulas podem encontrar-se os seguintes itens:

Por um lado, com forte expressão, o “Acesso e visibilidade na União Europeia”, com 35,9% e, por outro, já com menor expressão, uma “maior rentabilização de recursos”, com 15,4%.

Deve concluir-se, deste modo, que os referidos novos modelos de acção pública exigíveis, apesar de ligeiramente expandidos com o novo item do associativismo, continuam a ser encarados, tanto teórica como praticamente, de uma forma drasticamente diminuída...

## 7. O processo de europeização do Poder Local português

Qual o papel que os autarcas defendem para si próprios no âmbito da União Europeia?

Ao abordar esta questão iremos novamente reencontrar a profunda ambivalência de atitudes e sentimentos despertados em tais actores pelo processo de integração europeia.

Assim, por um lado, 69% dos inquiridos concordam com a ideia de que “O autarca é um agente decisivo na construção europeia, pois é o principal responsável pela integração do seu concelho neste projecto”. E 87%, inclusivamente, defendem a opinião de que “O autarca tem desempenhado um papel cada vez mais importante na construção europeia, porque a atribuição dos fundos assim o permite”.

Mas, logo a seguir, somos confrontados com algumas doses de cepticismo. Assim, 72,6% dos Presidentes reconhecem, uma forte percentagem observe-se, que “O autarca não

participa activamente na Europa porque ao nível nacional o seu papel também não é reconhecido”.

O grau de satisfação manifestado pelos autarcas relativamente às relações que mantêm com a Europa constitui igualmente um bom indicador de avaliação da postura assumida pelo Poder Local face ao projecto comunitário. Questionados os autarcas sobre a satisfação ou insatisfação com tais relações, bem como sobre os motivos do sentido da resposta, a ambivalência ou talvez, até, se quisermos, uma ausência de Europa, manifesta-se claramente. Senão vejamos...

As respostas positivas relativamente ao grau de satisfação apenas totalizam 18,9% dos inquiridos, uma expressão muito fraca. E as razões mais importantes por essa via identificadas são a “Existência de programas de desenvolvimento regional” (12,1%) e a “Acessibilidade das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional” (3,4%). As restantes razões invocadas apresentam-se com valores meramente residuais...

Quanto às respostas negativas, a insatisfação, elas ascendem a 53,3%. Um resultado esmagador relativamente ao globais anteriores. Os motivos aqui mais apontados são o “Alheamento/distanciamento/ausência de contactos” (32,8%), os “Constrangimentos jurídico-legais” (10,3%) e a “Burocratização das candidaturas” (3,4%).

Em termos de conclusão, deve, pois, destacar-se o seguinte.

Parece, portanto, que o esperançoso inicial “eu-ideal” Europa, quando devidamente esmiuçado e aprofundado, tende a esvanecer-se e distanciar-se das autoridades locais portuguesas. Não nos parece sequer que ele esteja suficientemente ancorado, enquanto factor de construção europeia, na mentalidade da totalidade da classe política em geral.

A possibilidade de constituição dos territórios, na qualidade de actores colectivos, directamente implicados no palco comunitário é, deste modo, quanto a nós, ainda remota. No caso português, sendo o Estado central o interlocutor da Comissão Europeia e, via suas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, dos territórios, torna-se bem visível o duplo constrangimento dos poderes locais: o cerceamento do acesso directo às instâncias europeias e o poder de repartição dos fundos. Nesta óptica, poder-se-á classificar o estado de europeização dos actores e dos processos de *policy-making* portugueses como se encontrando ao nível do que designaríamos com uma “europeização mínima”.

E de facto, no que diz respeito aos efeitos que a integração europeia veio a produzir no conjunto do sistema político-administrativo português, parece tornar-se evidente que, no nosso país, se registou, por um lado, um recentramento do Estado central, tendo, por outro, a clássica opacidade do sistema político igualmente sido reproduzida.

Haverá, assim, que concluir que relativamente a este ponto, a Europa, apesar da introdução de novas equações, possibilidades e potencialidades que veio efectuar em Portugal, não desempenhou um papel crucial em termos de reestruturação administrativa, bem como, muito especialmente, na promoção de níveis subnacionais de governo inicialmente referidos.

E, por esta via, não tem de forma real constituído um verdadeiro factor significativo de renovação das práticas políticas.

### **Bibliografia**

Ruivo, Fernando (2000), *O Estado Labiríntico: O Poder Relacional nas Relações entre Poderes Centra e Local em Portugal*. Porto: Afrontamento.

Ruivo, Fernando (2002) “Localização de Políticas Públicas” Oficina do CES n.º 178, ([www.ces.uc.pt](http://www.ces.uc.pt) – Publicações – Oficina do CES).

**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](http://www.opl.com.pt)

**Cadernos do Observatório dos Poderes Locais**

*Coordenador:* Fernando Ruivo  
*Conselho de Redacção:* Alexandra Pereira, Catarina Gomes, Daniel Francisco,  
Fernando Ruivo  
Disponível *on line* ou mediante solicitação