

O Estado Português visto a partir de baixo

Embora importantes alterações sistémicas caracterizem o Portugal post-1974, persiste o problema de saber até que ponto tiveram impacto duradouro no Estado Português as alterações revolucionárias do período de 1974-76. É certo que, quando se encara o Estado pelo lado vantajoso das instituições representativas, o achamos notavelmente diferente. A emergência de um sistema pluripartidário e o papel dominante atribuído à Assembleia da República na formulação de políticas e a sua competência em matéria orçamental revelam um sistema político radicalmente diverso do existente anteriormente a 1974. Analisada a questão a partir deste ponto vantajoso, Portugal possui agora uma política de estilo democrático que se aproxima das normas estabelecidas para o conjunto da Europa ocidental.

Contudo, se concebermos o Estado Português não apenas em termos das suas instituições representativas, mas também como um conjunto de organizações burocráticas, através das quais o Governo (o presidente, o primeiro-ministro e ministros) tem de actuar, a mudança significativa torna-se muito menos aparente. Isto é particularmente notório quando se tenta avaliar a capacidade do Estado em pôr em execução políticas destinadas a promover o desenvolvimento socioeconómico. A partir de 1976, tal capacidade torna-se ainda mais crítica devido ao empenhamento de todos os governos¹ em fazer entrar Portugal na Comunidade Económica Europeia. Como muitos notaram já, a mudança nas funções burocráticas, do mero controlo para o desenvolvimento, associada ao imperativo político da descentralização, exige um sistema administrativo radicalmente diferente.

Estudos efectuados desde 1976 confirmam esta desarticulação entre organizações políticas e administrativas do Estado. Ao nível nacional, a coesão do antigo sistema administrativo desapareceu. Contudo, as novas normas que regulam a autoridade, a delimitação e o comportamento do sector público encontram-se ainda longe de uma clarificação. Verifica-se, em consequência, uma crescente fragmentação, compartimentação e isolamento de estratos em relação ao sistema administrativo. Análises ao nível da administração local evidenciam uma discrepância similar entre a política e a administração. Os municípios post-1974 podem bem ter um índice de representatividade política elevado, mas a sua real capacidade administrativa para satisfazer as necessidades da comunidade é bastante limitada².

* Instituto de Estudos Latino-Americanos da Universidade do Texas, EUA.

¹ Refiro-me aqui explicitamente aos governos constitucionais, desde o primeiro, que teve como primeiro-ministro Mário Soares, até ao actual, com Francisco Pinto de Balsemão como primeiro-ministro.

² Ver Lawrence S. Graham, «Bureaucratic politics and the problem of reform in the state apparatus», in *In Search of Modern Portugal. The Revolution and its Consequences*, eds. Lawrence S. Graham e Douglas L. Wheeler (Madison, University of Wisconsin Press, 1982). Uma síntese dos dilemas que se colocam aos governos locais encontra-se no capítulo de Walter Opello, «The old regime and its continued impact on Portuguese political culture», in Graham e Wheeler, *op. cit.*

Tendo em conta este quadro, o autor realizou, em finais de 1980, trabalhos de campo, com o objectivo de melhor compreender e precisar o modo segundo o qual estavam a ser fornecidos, aos níveis local e regional, os serviços básicos. Dada a diversidade de Portugal, a disponibilidade de verbas para investigação e limitações de tempo, a estratégia adoptada foi a de fazer incidir a análise sobre a ligação entre autoridades regionais e locais em três zonas diferentes do País. Esta decisão de utilizar três regiões políticas provém de anteriores investigações efectuadas pelo autor, no México e na Roménia, em que foram utilizadas as demarcações políticas subnacionais existentes para isolar unidades comparáveis, no seio das quais as relações intergovernamentais pudessem ser estudadas e o conjunto de programas pudesse ser qualificado como orientado para o desenvolvimento.

OBJECTIVOS DA INVESTIGAÇÃO

Uma vez que as conclusões aqui relatadas fazem parte de um projecto comparativo mais amplo e as escolhas de trabalho de campo, feitas em finais de 1980, foram influenciadas por uma experiência anterior com investigações semelhantes feitas noutros lugares, impõe-se uma breve palavra acerca dos objectivos desta investigação. Cheguei a Lisboa pela primeira vez em Maio de 1971, tendo precisamente acabado de completar um estudo sobre o governo estadual no México e na esperança de poder efectuar um trabalho semelhante ao nível distrital em Portugal. Este projecto inicial tinha um carácter exploratório e destinava-se a determinar aquilo que poderia ser efectuado na área definida como administração para o desenvolvimento. Apercebi-me muito cedo de dois factos: o sistema administrativo de então era de tal modo politizado e o controlo sobre o governo local de tal modo rígido que me impediam de efectuar o trabalho de campo que trazia em mente. Resolvi, assim, voltar a minha atenção para um nível nacional e pesquisar em Lisboa, onde tinha facilmente acesso às bibliotecas e a fontes documentais e onde poderia efectuar contactos académicos com vista a penetrar no conhecimento da administração pública do País³. Essa experiência, acrescida mais tarde pela eclosão da revolução, levou-me não só a fazer incidir a atenção no quadro político mais vasto, mas também a alargar o âmbito da minha investigação, para nela incluir a região sul-europeia como um todo⁴.

Após esta reformulação, o objectivo passou a ser o de desenvolver um projecto comparativo na área da administração para o desenvolvimento que incidisse nos problemas vividos pelos países de nível médio em vias de desenvolvimento, países consideravelmente mais avançados no processo de industrialização e desenvolvimento das economias de mercado do que os da maioria

³ Os resultados deste projecto de pesquisa foram publicados pela primeira vez sob o título de «Portugal: the bureaucracy of empire», in *LADAC Occasional Papers* (Austin, Institute of Latin American Studies, University of Texas at Austin, 1973) e, mais tarde, numa forma revista e ampliada, após a revolução de Abril, sob o título *Portugal: The Decline and Collapse of an Authoritarian Order*, Sage Professional Papers in Comparative Politics 01-053 (Califórnia, Beverly Hills, Sage Publications, 1975).

⁴ Investigação relevante aqui seria a «The military in politics: The politicization at the Portuguese armed forces», in *Contemporary Portugal: The Revolution and its Antecedents*, eds. Lawrence S. Graham e Harry M. Makler (Austin, University of Texas Press, 1979); «Latin America: illusion or reality? The case for a new analytic framework for the region», in *Politics and Social Change in Latin America*, ed. Howard J. Wiarda (Amherst, University of Massachusetts Press, 1974); «Centralization versus decentralization dilemmas in the administration of public services», in *International Review of Administrative Sciences*, n.º 3, 1980; e *Romania: A Developing Socialist State* (Boulder, Colorado, Westview Press, 1982) — todos escritos pelo autor deste artigo.

do Terceiro Mundo, mas ainda com dificuldades de competição em relação às economias mais avançadas norte-europeias e norte-americanas. A fim de tornar viável este objectivo, de um ponto de vista de pesquisa por país, foram seleccionados cinco países, três dos quais constituem casos para estudos em profundidade — Portugal, México e Roménia — e os outros dois, Brasil e Jugoslávia, inserem-se na categoria denominada casos de controlo (*control cases*).

Em termos sistémicos, cada um deles pertence mais a esferas diferentes do que a esferas semelhantes. Portugal é um regime pluripartidário, competitivo, de formação recente. O México é um regime autoritário de partido único e com um passado revolucionário. A Roménia é um regime marxista-leninista ortodoxo, com uma experiência anterior à guerra ligada a um governo autoritário e fascista. No limite, temos o Brasil e a Jugoslávia. Não obstante a enorme diferença no tamanho dos países, na formação dos governos nacionais e nos sistemas económicos, têm em comum uma significativa experiência no campo federativo, como meio de resolver mais eficazmente as relações centro-periferia no contexto dos regimes fortemente comprometidos no desenvolvimento económico.

O objectivo desta investigação foi o de obter elementos comparativos sobre administração pública, analisando políticas de três áreas, em três províncias de cada um destes três países (Portugal, México e Roménia). Uma vez completada a análise do caso individual de cada país, o objectivo é o de comparar o contraste desses dados dentro desta gama de países e introduzir, então, considerações provenientes das experiências de desenvolvimento no Brasil e na Jugoslávia sob um regime federal. As áreas de políticas escolhidas abarcam programas de industrialização, de desenvolvimento urbano e programas agrícolas. As regiões utilizadas fazem parte das demarcações políticas e administrativas existentes: estados, no México (Michoacán, Oaxaca e Tabasco), províncias, na Roménia (os *judete* de Cluj, Buzau e Iasi) e distritos, em Portugal.

Com base em elementos disponíveis colhidos em estudos anteriores sobre regionalização em Portugal e em conversas com Mário Bacalhau e outros colegas da Teor, decidi-me por Braga, no Norte (na região conhecida por Entre Douro e Minho), Viseu, no Centro (Beira Alta) e Évora, no Sul (Alentejo). Em cada uma destas áreas foram efectuadas aprofundadas entrevistas a autoridades regionais e locais nos centros governamentais mais importantes, bem como em metade dos municípios de cada distrito. Este painel de 62 entrevistas inclui seis presidentes de câmaras em Braga, doze em Viseu e sete em Évora. As trinta e sete restantes entrevistas são compostas por uma amostragem dos representantes, nos distritos, dos serviços centrais e ministérios (25 entrevistas), sedes locais dos GAT (gabinetes de apoio técnico) (8 entrevistas), um dirigente de uma comissão de planeamento regional e três governadores civis.

Subjacentes a este projecto de investigação estão várias premissas e juízos de valor baseados em experiências anteriores e em conhecimentos de administração para o desenvolvimento e investigação em ciências sociais com ela conexas, que devem ser aqui referidas. Em primeiro lugar, a investigação relativa à administração pública deve sempre ser situada num contexto de sistemas abertos. Isto porque as organizações públicas são moldadas e enformadas pelo regime político de que fazem parte; têm uma história, um passado que modela o presente de um modo ou de outro e são muito influenciadas pelo ambiente social e económico mais amplo em que se integram⁵. Em segundo lugar, com

⁵ Aqui, a fonte de material mais relevante seria: para os Estados Unidos, Donald P. Warwick, *A Theory of Public Bureaucracy: Politics, Personality, and Organization in the State Department* (Cambridge, Harvard University Press, 1975), e Daniel Katz e Robert L. Kahn, *The Social Psychology of Organization*, 2.^a ed., revista (Nova Iorque, John Wiley and Sons, 1978); para França, Michel Crozier e Jean Claude Thoenig, «The regulation of complex organized systems», in *Administrative*

demasiada frequência, tanto os programas globais de reforma administrativa, como as reorganizações individualmente dirigidas por ministério, são conduzidos sem uma investigação prévia bastante e sem suficiente conhecimento das condições preexistentes. Existem várias razões para isto: pressões de tempo e a necessidade de obter resultados imediatos, a ideia de que o conjunto actual de práticas é de natureza a tornar desnecessário o conhecimento suplementar das condições existentes, apenas interessando centrar a atenção no modo de obter, o mais depressa possível, novos resultados e diferentes programas, e a preferência em chamar, do exterior, profissionais detentores do que se supõe ser um maior *know how* técnico, mas, não obstante, desconhecedores das realidades e circunstâncias concretas.

A investigação comparada da organização em diversos países, tanto individualizada como sistémica, demonstrou sobejamente que, quer se trate de sociedades capitalistas, quer socialistas, a alteração das estruturas e do comportamento da burocracia estatal é a mais difícil das modificações de desenvolvimento a levar a cabo. No entanto, se o Estado quiser intervir activamente na economia e na sociedade da nação e aumentar a sua capacidade de pôr em prática uma nova e bem sucedida economia e programas sociais, torna-se indispensável transformar a sua burocracia. Este ponto de vista conduz-nos a uma terceira premissa. Enquanto a literatura relativa a estudos comparativos e de administração para o desenvolvimento se revela deficiente, devido à sua natureza excessivamente teórica e genérica, existe um lugar para a administração pública na realização das tarefas do desenvolvimento, mas com a condição de as respectivas teoria e prática se tornarem relevantes para sectores específicos. A administração genérica contribui de modo exíguo para a resolução dos problemas de natureza política e não ultrapassa a introdução de aperfeiçoamentos básicos (tais como os relacionados com a administração do funcionalismo público e do orçamento); em vez disso, o que deve ser desenvolvido é uma estreita articulação entre uma gestão melhorada e sectores específicos, sejam eles os da saúde, da educação ou da agricultura.

A partir destas observações, segue-se uma série de postulados e uma hipótese de investigação. Surge, assim, uma análise preliminar dos dados recolhidos em entrevistas e, por último, um conjunto de conclusões resultantes da avaliação desses dados.

Postulados— Uma das principais razões que dificultam a difusão de novas técnicas agrícolas e industriais e o fornecimento de serviços públicos mais adequados em Portugal resulta da desarticulação de interesses entre os serviços da alçada do Estado e as câmaras municipais eleitas directamente.

1. Os departamentos locais do Governo central estão espartilhados por limitação de verbas, por uma pequena influência sobre os assuntos locais, em consequência da primazia das funções de controlo no antigo regime, e pelo desejo das autoridades locais de actuarem de forma independente, no actual regime.

2. Os municípios têm carência de quadros profissionais próprios e competentes, tanto para criar como para alargar serviços públicos, e enfrentam uma situação onde têm pouca ou nenhuma capacidade de exercer influência na economia local.

Science Quarterly, vol. 2, n.º 4 (Dezembro de 1976), pp. 547-570, e Ezra N. Suleiman, *Politics, Power, and Bureaucracy in France* (Princeton, Nova Jérícia, Princeton University Press, 1974); para o México, Merilee Serrill Grindle, *Bureaucrats, Politicians, and Peasants in Mexico* (Berkeley, University of California Press, 1977), e William P. Glade, «Entrepreneurship in the state sector: CONASUPO of Mexico», in *Entrepreneurs in Cultural Context*, eds. Sidney Greenfield, Arnold M. Strickon e Robert Aubey (Albuquerque, University of New Mexico Press, 1979).

3. As estruturas intermédias existentes, todas de formação recente, dispõem de fundos, de pessoal e de influência insuficientes para a resolução destas dificuldades.

Hipótese de investigação — Quando combinadas, estas asserções, que se fundam na literatura dominante e derivam de investigações prévias, podem enunciar-se sob a forma da seguinte hipótese: a situação actual da administração subnacional, aqui definida como uma das relações intergovernamentais desarticuladas, é consequência de três factores principais: a criação de um sistema local de autogoverno representativamente forte, mas fraco na sua capacidade para o desenvolvimento, a continuação de serviços locais dirigidos a partir de um ministério central, sem fundos adequados e sem autoridade suficiente para influenciar os poderes locais, e a criação de novas estruturas intermédias, cujas funções são essencialmente instrutivas e normativas.

Com esta hipótese de investigação em mente e seleccionados os distritos com base nos contrastes regionais económicos e composição política, colheram-se dados através do uso de um guia de entrevista, semiestruturado, dividido em 6 secções: dados organizacionais básicos (natureza de organização formal), meio do organismo (fontes de receita, principais contactos e relações interorganismos), problemas recentemente surgidos, perguntas estruturadas acerca dos serviços locais (apenas dirigidas a presidentes de câmara), dados de natureza pessoal (local de origem, tempo na função, experiência anterior, idade, filiação partidária) e percepção de mudanças no distrito. Os interessados em questões de detalhe acerca das perguntas feitas podem consultar o «Guia de entrevista» anexo no final deste artigo. A média das entrevistas demorou precisamente menos de uma hora (58 minutos), tendo a mais longa demorado duas horas e meia e a mais curta 15 minutos. Enquanto em 1971 se tornava bastante difícil fazer entrevistas, em finais de 1980 o contacto era bastante fácil e, virtualmente, todos os entrevistados — quer se tratasse de oficiais eleitos quer de funcionários públicos — eram facilmente abordáveis e receptivos às entrevistas. De facto, de todos os países incluídos neste projecto, o ambiente de investigação mais aberto foi, de longe, o de Portugal. Esta situação, que contrasta com a de 1971 e com a de outros países, explica-se pela consolidação de um sistema de democracia representativa.

RESULTADOS DA INVESTIGAÇÃO

Em muitos aspectos, os resultados obtidos neste projecto não apresentam novas e esmagadoras provas, mas corroboram antes interpretações já desenvolvidas. Uma vez que este projecto se articula, continuando-a, com a investigação efectuada em Portugal, ao nível nacional, em 1979, ao completar a análise preliminar dos dados resultantes das entrevistas, estes serão apreciados à luz das conclusões anteriormente obtidas e relativas ao sistema administrativo mais amplo ⁶.

Quando se analisaram os entrevistados, quanto ao seu local de origem, formação escolar e experiência anterior, verificou-se que esta amostra apresentava poucas pessoas marcadamente diferentes daquelas que antes de 1974 tinham ocupado as mesmas posições. Vários relatórios de políticos e de governos anteriores a 1974 comentavam o domínio destas posições pelos notáveis locais e pelos estratos médios da sociedade. Embora actualmente apenas disponhamos de dados quantitativos para a Assembleia Nacional, estudos como os de Cuti-

⁶ Graham, «Bureaucratic politics [...]», in Graham e Wheeler, *op. cit.*

leiro e Riegelhaupt, entre outros, apoiam esta interpretação em termos qualitativos⁷.

Se cindirmos em quatro categorias os dados de 1980: autoridades regionais, pessoal técnico (nos GAT — gabinetes de apoio técnico), presidentes de câmaras e funcionários públicos, surgem os seguintes modelos:

Primeiro, se classificarmos os entrevistados por local de origem, as autoridades políticas são geralmente naturais da região ou nela residentes há longo tempo. Estes dados constam do quadro n.º 1. 72 % dos presidentes de câmaras (18) eram naturais dos concelhos onde prestavam agora serviço. Dos 7 restantes, 3 eram do mesmo distrito, e dos 4 presidentes de câmaras idos do exterior para a cidade, 2 tinham passado toda a sua vida profissional na comunidade de que eram agora presidentes. Dividindo este material segundo a filiação partidária introduzida, não se notam diferenças significativas. Incluídos na primeira categoria encontravam-se 12 presidentes de câmaras pertencentes ao Governo da Aliança Democrática (AD), 2 ao Partido Socialista e 3 à Aliança Povo Unido (APU). Dos 3 presidentes de câmaras naturais do mesmo distrito, 2 eram da AD e 1 era socialista. Assim, dos 25 presidentes de câmaras, apenas 2 eram recém-chegados, sendo estes identificados com o Partido Comunista. As autoridades locais do grupo da APU (7) incluíam 5 membros do Partido Comunista; destes, 3 eram naturais e residiam há longo tempo nas comunidades que agora serviam.

Se se utilizar a formação escolar e a carreira profissional para indicar a probabilidade da origem de classe — sector médio ou superior oposto à classe operária e ao campesinato —, estes 61 homens e 1 mulher eram todos profissionais do sector médio ou superior, homens de negócios, excepto 1 presidente de câmara PC, que era motorista.

Filiação política das autoridades locais e seu local de origem

[QUADRO N.º 1]

Local de origem	AD	PS	APU	Nenhuma
Localidade	12	2	3	1 (a)
Distrito	2	1	—	—
De fora	—	—	4	—
Total por partidos	14	3	7	1

(a) O único exemplo registado de ausência de filiação partidária foi o de um presidente de câmara que se definia como independente, em termos de política local e no seu papel dentro da câmara, embora se definisse como simpatizante da AD ao nível de política nacional e contrário às alianças tanto com os socialistas como com a APU.

Pode obter-se um conhecimento adicional quanto à origem de classe classificando esta amostra em função das ocupações específicas. É o que consta do quadro n.º 2.

Esta informação demonstra, quando se combina a formação escolar com a carreira profissional, que a filiação partidária, uma vez mais, não tem qualquer correlação com a carreira profissional. O dirigente da APU ao nível local provinha precisamente dos sectores médios da sociedade portuguesa, tal como

⁷ No primeiro caso ver o capítulo de Philippe C. Schmitter «The 'regime d'exception' that became the rule», in Graham e Makler, *op. cit.*; no último caso são relevantes as citações de José Cutileiro, *A Portuguese Rural Society* (Oxford, Clarendon Press, 1971), as de Joyce F. Riegelhaupt, *In the Shadow of the City*, tese de doutoramento não publicada, e «Peasants and politics in Salazar's Portugal», in Graham e Makler, *op. cit.*

aconteciam com os socialistas e com os membros conservadores pertencentes à Aliança Democrática (AD), agora no poder.

Quando se examinaram os dados recolhidos nas entrevistas relativas às fontes de receita utilizadas, detectou-se um facto que determina um reajustamento

Autoridades locais segundo a profissão

[QUADRO N.º 2]

	Negócio	Engenharia	Advocacia	Medicina	Outras profissões (a)	Ensino	Agente público não funcionário (b)	Trabalhadores
Autoridades regionais ...	—	1	1	—	1	1	—	—
Presidentes de câmara ...	4	3	3	1	4	2	7	1
Técnicos (GAT)	—	6	—	—	1	—	1	—
Funcionários públicos ...	—	11	2	3	4	3	2	—

(a) Outras profissões incluem agronomia, arquitectura (oposto a engenharia de arquitectura), medicina veterinária, economia e um exemplo onde o campo profissional não foi registado por erro.

(b) Refere-se a pessoas com formação técnica, como, por exemplo, contabilistas, que fizeram carreira fora do sector público, mas que não possuem curso universitário.

na asserção da existência de uma desarticulação de interesses entre a administração pública e as autoridades locais, constituído pela influência do Partido na facilidade de obtenção de fundos ao nível local. Aos 62 entrevistados se fez a mesma pergunta relativa à fonte de receitas para o departamento oficial de que eram responsáveis. Pondo de parte os que se integram na categoria de pessoal do Governo central colocado ao nível distrital, verificou-se que alguns presidentes de câmaras tinham fácil acesso a fundos que provinham do exterior das suas autarquias. Estes dados constam do quadro n.º 3.

Disponibilidade de fundos extra-autárquicos para projectos locais

[QUADRO N.º 3]

Partidos políticos	Fundos exteriores	
	Sim	Não
PSD ou AD	9	1
Outros	2	13

Onde se encontrou uma disponibilidade de fundos, estes eram fornecidos aos que directamente estavam ligados ao Governo no poder. Mais interessante ainda é a quebra resultante da filiação partidária do presidente da câmara (e, por consequência, da maioria da Câmara a que diz respeito) na categoria do «não». Nela se incluíam não só 5 presidentes de câmaras do PC (o que é previsível), mas também 4 presidentes do CDS e 1 presidente do PPM, membros do Governo da Aliança Democrática, mas eleitos em municípios onde a AD não figurava como factor de controlo na eleição local. Para quem quiser controlar os totais, dos 3 restantes presidentes de câmaras incluídos nesta categoria, 2 identificam-se com a APU, mas não com o PC, e o único indivíduo identificado no quadro n.º 1 apresentou-se como independente. Igualmente interessantes para a avaliação

do que está implícito nas negociações de apoio externo à comunidade em matéria de projectos locais são os dois casos que envolvem outros partidos: 1 presidente de câmara socialista e 1 comunista — encabeçando cada um deles listas conjuntas de candidatos e presidindo em autarquias importantes nos respectivos distritos. O único caso PSD integrado na categoria «não» foi o de um presidente de câmara a quem fora pedido que encabeçasse uma lista PSD, mas que não se identificava como activista político nem como membro do Partido.

Menos surpreendente é o facto de virtualmente todos os entrevistados concordarem na não existência de um verdadeiro e eficaz mecanismo de coordenação dos programas públicos ao nível distrital e local. No conjunto dos 62 entrevistados, apenas 1, funcionário público ao nível distrital, insistiu em que a comissão de coordenação regional (isto é, de planeamento) fornecia um quadro eficaz de coordenação dos programas orientados para o desenvolvimento e para os serviços públicos. Outros 8 funcionários públicos limitaram as suas opiniões às actividades do seu ministério ou sector e entendiam, portanto, o seu mundo burocrático e contactos com autoridades locais em termos de um conjunto satisfatório de acordos para coordenação de políticas e estabelecimento e apoio de programas. Também um técnico do GAT opinou que, onde existia uma coordenação eficaz, tal se devia a contactos pessoais, à existência de laços entre indivíduos que partilhavam as mesmas opiniões.

Perguntas adicionais dirigidas a entrevistados sondaram a natureza das relações estabelecidas entre diferentes organizações públicas e o nível a que se verificaram. Em resposta à pergunta: «Para o desempenho das suas responsabilidades, com quem é que mantêm maiores contactos?», 3 governadores civis responderam que era com o Governo em Lisboa e com os funcionários cujos ministérios tinham delegações nos seus distritos. Nos distritos diziam que os contactos com os presidentes das câmaras eram frequentes, especialmente quando estes pertenciam à coligação governamental. Ao nível local, os contactos eram menores, pelo menos nos distritos onde a maioria das câmaras eram dominadas pela oposição — APU (Aliança Povo Unido).

Todos os presidentes de câmaras, excepto 4 dos 5 que eram comunistas, relataram contactos com funcionários públicos ao nível distrital, embora em proporções variáveis. 17 — 68 % — revelaram manter frequentes contactos para resolver problemas locais e obter solução para as necessidades locais. Destes, 9 incluíram a organização local do GAT como centro onde se dirigiam para obter assistência em matéria de serviços urbanos. Contudo, 6 acharam que a organização dos GAT lhes não servia para nada e 2 dos 17 não só os acharam úteis para contactos ao nível de serviços locais dos ministérios, mas também utilizavam os bons ofícios do governador civil. Como se pode esperar, os 8 técnicos do GAT afirmaram que trabalhavam estreitamente com os presidentes dos municípios aos quais estavam adstritos. Novamente aqui, como seria de esperar, a eficácia destes contactos dependia não apenas dos recursos que os GAT podiam pôr à disposição e da natureza das relações interpessoais, mas também do número de municípios abrangidos. Onde apenas havia dois *concelhos* envolvidos (a mais pequena das jurisdições dos GAT), as relações de trabalho eram de longe melhores do que nos casos em que havia dez *concelhos* aos quais prestar assistência (a maior das jurisdições dos GAT). Quatro técnicos dos GAT relataram tentativas regulares de trabalhar com autoridades distritais de serviços locais, sempre que os serviços fornecidos eram semelhantes ou inter-relacionados.

Em contrapartida, os funcionários públicos actuavam essencialmente em relação com outros funcionários públicos. 15 dos 25 funcionários públicos entrevistados responderam que os seus contactos se limitavam substancialmente àqueles que trabalhavam no mesmo ministério central ou no mesmo sector — fosse ele a saúde, a educação ou a agricultura. Apenas 2 revelaram que

tinham iniciado e mantinham contactos com representantes de outros ministérios, enquanto 7 afirmaram que a maioria dos seus contactos se desenvolviam com pessoas das câmaras municipais e dos GAT. Destes 7, no entanto, 2 referiram-se a relações conflituosas, provenientes do facto de, enquanto representantes do Ministério da Habitação e Obras Públicas em áreas também adstritas aos GAT, acharem o seu trabalho dificultado, tanto por causa da falta de fundos — drasticamente diminuídos desde a revolução —, como por causa do actual trabalho efectuado pelos GAT locais. A este respeito, os modelos variavam bastante; os que trabalhavam em programas de saúde, educação e agricultura, parece terem poucos ou nenhuns contactos com outros funcionários públicos; os que trabalhavam nas obras públicas e na construção e manutenção de estradas estavam frequentemente em contacto com outros organismos públicos.

As áreas de mais provável conflito diziam respeito a projectos de engenharia sanitária, planeamento e licenciamento urbanos e fornecimento de materiais para estes projectos. Isto porque, antes da revolução, tais actividades eram da exclusiva responsabilidade do Ministério das Obras Públicas, mas desde 1974, com a reorganização deste Ministério, com o forte ressentimento existente nos distritos contra as actividades e prioridades dos ministérios anteriores e com a criação dos GAT, não só os recursos, mas também o *know how* técnico, foram subtraídos a esta parte do sector público. Encontram-se actualmente em curso uma grande variedade de projectos de obras públicas locais, algumas com a assistência dos GAT, outras inteiramente entregues ao poder local e não poucas em regime de contrato com empreiteiros privados, nos municípios que têm falta de pessoal ou que julgaram mais económico entregar os trabalhos a concorrentes particulares do que utilizar o sector público.

Depois de termos analisado a natureza das actividades desenvolvidas, as informações das respostas obtidas foram avaliadas em função do tipo de ambiente em que os entrevistados trabalhavam. 39 — 63 % — foram classificados como casos onde o trabalho se efectuava num contexto de substancial desorganização ou de ausência de estruturas governamentais coerentes e no qual os programas do sector público ligados a actividades industriais e agrícolas e serviços urbanos deviam ser implementados. 8 entrevistados trabalhavam num meio que foi classificado como integrado, ou seja, um meio onde o entrevistado trabalhava estreitamente com um pequeno número de grupos numa base continuada, a fim de realizar os programas pelos quais era responsável. 11 dos ambientes foram classificados como competitivos, em consequência das diferentes organizações que competiam entre si ou disputavam a execução de actividades similares. 2 entrevistados classificaram o seu ambiente como turbulento, embora já não conflituoso como no passado, dado que a questão da ocupação da terra estava a ser resolvida pelo Governo, através da devolução das maiores parcelas aos proprietários originais, da atribuição de outras fracções a unidades agrícolas familiares e da manutenção sob controlo das cooperativas de uma determinada percentagem.

Ligada à questão do contexto no qual o entrevistado trabalha, existe uma série de questões centradas nas responsabilidades e actividades individuais. Estes dados confirmam a observação já verificada de que não existe realmente uma organização eficaz para coordenação de políticas ao nível subnacional quando os programas são avaliados não em termos de objectivos propostos, mas de actividades efectuadas. Para cada sector — agricultura, trabalho, indústria e assistência a pequenas empresas, educação, saúde, estradas e projectos de obras públicas — existe um mecanismo formal para a coordenação e existem circuitos estabelecidos para a comunicação das necessidades e para o fornecimento de serviços. Do mesmo modo, o mecanismo estabelecido para a coordenação do planeamento e desenvolvimento das actividades ao nível regional está agora a funcionar. Mas, em termos de condução actual de programas e dos modelos de

tomada de decisão que foram identificados, a coordenação real é ainda pouco efectiva.

Como meio de estabelecer mais claramente os modelos de comportamento ligados às actividades orientadas para o desenvolvimento, os entrevistados foram divididos, uma vez mais, nas mesmas quatro categorias já utilizadas nos quadros n.ºs 2 e 3. Enquanto, antes da revolução, os governadores civis tinham capacidade de intervir no programa de actividades nos distritos sob sua jurisdição e podiam servir de intermediários dos interesses locais ao nível nacional, hoje, as suas funções são grandemente formais. Também aqui, isto confirma o que é do conhecimento comum: que os governadores civis são vestígios do antigo regime e, ao ser-lhes agora retirado o controlo das funções burocráticas, a sua responsabilidade se limita, essencialmente, a três áreas: manutenção da ordem pública, representação formal do governo nacional, ao nível distrital, e presidência das assembleias distritais. Contudo, como as assembleias distritais têm pouco significado, a última das actividades referidas ainda possui menos conteúdo. Os três governadores civis referiram-se à sua responsabilidade pelos contactos com os ministérios centrais, em nome dos governos locais, e ao seu papel em facilitar as comunicações entre os representantes ministeriais e as autoridades locais, sempre que estas pediam assistência governamental. Mas, do ponto de vista dos presidentes de câmaras e dos funcionários públicos distritais, quase nenhum referiu o recurso a esta via como meio eficaz de conseguir a realização do que quer que seja. Novamente foram feitas frequentes referências à existência de comissões de planeamento regional e uma determinada comissão foi incluída na amostra das organizações públicas seleccionadas (por ter a sua sede numa capital de distrito), mas as suas funções, em finais de 1980, eram exclusivamente normativas e instrutivas. Além do mais, as reais funções de autoridade atribuídas às comissões regionais de planeamento incidem mais na coordenação das actividades dos serviços locais dos GAT em programas de obras públicas, nas pequenas e médias comunidades, existindo, na altura, pouco ou nenhum contacto concreto com as delegações dos ministérios.

Quando as actividades orientadas para o desenvolvimento foram examinadas, a partir de baixo, do ponto de vista dos presidentes de câmaras, a orientação básica centrava-se nas obras locais: estradas rurais, abastecimento de água, electricidade, escolas primárias, casas e melhoramento dos serviços em geral, para as áreas rurais dos *concelhos*.

Os 25 presidentes de câmaras mencionaram estas actividades como a sua principal preocupação. Se bem que fossem expressas diferentes prioridades na categoria das *obras*, todos partilhavam a preocupação comum de melhoramentos imediatos nos serviços básicos — quer fornecendo-os onde não existiam, quer desenvolvendo serviços mínimos de modo a abranger o maior número possível de pessoas. A partir do momento em que o aparelho dos GAT foi montado para fornecer assistência técnica em tais casos, a maioria dos presidentes de câmaras revelaram manter contactos com os serviços locais dos GAT. Contudo, o grau de utilização dos GAT dependia da capacidade específica operacional de cada GAT; alguns eram bastante eficazes; outros foram tidos como ineficazes e eram, por isso, objecto de críticas. Não obstante as menções relativas à desarticulação de interesses entre os serviços distritais e as comunidades locais, os presidentes de câmaras referiram contactar frequentemente os serviços distritais quando se tratava de programas específicos — desenvolvimento de infra-estruturas, necessidade de novas escolas e de professores, melhoramento dos serviços de saúde, etc. A única excepção era constituída pelos presidentes comunistas de câmaras; todas estas autarquias, menos uma — capital de distrito —, tinham de contar exclusivamente com os recursos locais se queriam empreender alguma coisa.

Quando se examinaram as entrevistas feitas aos funcionários públicos distritais, enquanto grupo e de acordo com o sector de actividade, o aspecto mais

saliente foi o seu grau de preocupação com a rotina, com as operações do dia-a-dia. Nos sítios onde ocorreram alterações e onde foram activados novos programas, tais como os esforços concertados para melhorar os serviços de saúde, isso aconteceu como consequência de reorganizações ministeriais individualmente orientadas. Houve quatro: reorganização dos programas de saúde e de ensino em vésperas da revolução e alterações post-revolucionárias dirigidas nos Ministérios das Obras Públicas e da Agricultura. Não obstante o aumento da dimensão do Ministério da Agricultura e dos novos programas anunciados em Lisboa, os serviços de agricultura realmente existentes ao nível autárquico eram poucos ou mesmo nulos. Tal como disse um entrevistado, as directivas do Ministério da Agricultura, anunciando alterações organizativas umas atrás das outras, foram tão frequentes nos últimos cinco anos que pouco tempo deixaram para avançar com o melhoramento dos serviços locais. Novamente aqui, como se podia esperar sem falar com o pessoal ao nível distrital, os serviços agrícolas distritais mais activos eram os que funcionavam no distrito de Évora, mas pouco tinham a ver com produtividade; em vez disso, estavam orientados no sentido de devolver as terras aos proprietários originais e na resolução de questões relativas à posse da terra. Em nenhuma das três áreas existia algo que se parecesse com um real alargamento das actividades agrícolas.

A fragmentação dos serviços foi mais crítica na área das obras públicas. Também isto não seria surpreendente para qualquer pessoa familiarizada com o Portugal post-1974. Um dos ministérios que mais ataques sofreram, na sequência da revolução, foi o das Obras Públicas. Na perspectiva das recém-formadas municipalidades, a prioridade imediata consistia em controlar os seus próprios programas de obras públicas, em estabelecer as suas próprias prioridades e em pôr fim às relações de tutela que tinham caracterizado, antes de 1974, os contactos distrito-comunidade em matéria de projectos de infra-estruturas locais. O resultado, aqui, traduziu-se na fragmentação de serviços por parte de unidades de obras públicas individuais naquele Ministério, devido à ausência de fundos, à falta de pessoal e à duplicação de actividades pelas delegações dos GAT locais. Deve, contudo, esclarecer-se que, enquanto alguns GAT desenvolviam as suas tarefas de modo mais eficaz, de forma a satisfazer as necessidades das comunidades, outros foram tão ineficazes como os seus correspondentes ministeriais, já que se lançaram em operações normativas e instrutivas, isto é, estudo de problemas mais do que actuações, onde fundos e pessoal técnico eram parcamente fornecidos. Prevalente, também, era a acção dirigida pelas próprias câmaras, tanto nos casos onde se tratava de uma autarquia maior, possuindo recursos financeiros e humanos mais amplos, como nas autarquias isoladas, mais pequenas e forçadas a viver dos seus próprios recursos devido a diferenças políticas não resolvidas. Estes problemas eram mais agudos no distrito de Évora.

A fim de examinar mais aprofundadamente este tema, incluíram-se nas perguntas a dirigir aos presidentes de câmaras programas e actividades específicos. Mas as informações obtidas forneceram poucos ou nenhuns conhecimentos novos de que não dispuséssemos já através das perguntas mais abertas dirigidas a todos os entrevistados. Problemas relativos ao desenvolvimento *per se* — agricultura, indústria, comércio — estavam completamente fora da sua alçada; qualquer acção desencadeada nestas áreas era função do Governo central. Idêntica situação se passava em relação aos programas de saúde e educação, embora aqui fossem comuns os contactos com as autoridades responsáveis pela saúde e educação, ao nível distrital, quando estavam em causa os serviços próprios da autarquia. Mas também aqui as decisões básicas relativas ao tipo de serviços e prioridades eram tomadas por personagens exteriores à comunidade, através de decisões elaboradas dentro da estrutura fornecida pela organização burocrática em questão. Consequentemente, as acções do governo local resumiam-se quase exclusivamente à categoria das obras públicas — ruas, abasteci-

mento de água, sistemas de esgotos, estradas rurais, electrificação, habitação. Os problemas em torno da habitação eram, no entanto, diferentes dos restantes itens incluídos na lista definida como *obras*. Em quase todos os casos era difícil fornecer novas casas, sendo as existentes inadequadas, e o seu fornecimento dependia bastante da capacidade de o presidente da câmara conseguir obter, fora da comunidade, recursos para financiar novas construções.

Quando se juntaram as perguntas abertas e de carácter geral às dirigidas a um programa específico de actividades, a imagem que daí emerge é a de que a mudança na administração pública foi pouco significativa e de reduzida eficácia. Os sinais de mudança sentiram-se especialmente no período de 1974-76, na medida em que envolveu mudanças políticas e instabilidade governamental. A excepção do Alentejo, devido à ocupação de terras, na perspectiva de Braga e Viseu, a revolução fora imposta de cima, vinda de Lisboa e tendo pouco ou nenhum apoio nestas regiões.

A mudança foi exterior e, uma vez passado o período das convulsões, a vida local regressou, em grande parte, aos padrões que seguira anteriormente. A maior mudança nas três regiões traduziu-se numa nova vitalidade do poder local. Esta, no entanto, centrava-se em torno da actividade política local. Tendo em vista as futuras eleições na autarquia, uma vez eleitas as autoridades para os cargos, todas se preocupavam em prestar contas ao seu eleitorado. Isto é verdade tanto para os presidentes de câmaras da direita como para os da esquerda. Em todas as autarquias visitadas havia uma refrescante abertura — uma vontade de mostrar o que tinham feito e um evidente orgulho pelas *obras* locais em curso. Esta experiência era tão frequente que, em contraste com as formais entrevistas aos funcionários públicos distritais, centradas em torno da rotina, das actividades do dia-a-dia e que actuavam em 1980 em termos muito idênticos ao que faziam antes de 1974, os contactos com as autarquias, na maioria das vezes, eram seguidos de uma visita para apreciar os trabalhos em curso e contactar elementos da população. Enquanto a conclusão global relativa aos serviços locais dos ministérios é a de uma estase e de uma actividade orientada para o desenvolvimento deveras pequena, nas comunidades, o sentimento de orgulho da sua autonomia local e a consciência da libertação das relações de tutela, tão características do Estado Novo, são facilmente perceptíveis e generalizados. É neste ponto que os contrastes entre o Portugal pré-1974 e o post-1974 se tornam mais evidentes.

CONCLUSÕES

Essencialmente, o resultado destas 62 entrevistas e do trabalho de campo efectuado nas três diferentes regiões de Portugal trouxe elementos que confirmaram a hipótese da investigação desenvolvida a partir de um trabalho anterior, ao nível nacional e baseado em fontes bastante diversas, como entrevistas com pessoas ligadas, em Lisboa, à definição de políticas, relatórios governamentais e artigos de fundo na imprensa lisboeta. A administração pública na província continua a ser essencialmente uma operação estática, excepto para um número limitado de projectos isolados e específicos em curso. O novo sistema político é forte em representatividade, mas fraco em capacidade de fomentar o desenvolvimento ao nível regional. Lisboa é ainda tida como a fonte de mudança e como o ponto de onde partem as acções, dinheiros e novo pessoal quando algo tem de ser efectuado ao nível local. Os distritos continuam a ser essencialmente demarcações políticas com pouco significado, excepção feita para as capitais de distrito, que são ainda os locais onde se tem de ir quando se tornam necessários contactos com as delegações locais dos ministérios. Mas hoje, como ontem, a resolução de uma necessidade local pode exigir precisamente a deslocação a outros reconhecidos centros regionais — Porto, no Norte, Coimbra, no Cen-

tro — ou a Lisboa. Quando se perguntava quem eram as pessoas mais influentes na administração pública para a efectivação dos programas, a resposta indicava sempre os directores e os directores-gerais. Onde eram tomadas as decisões que, em última análise, resolviam os problemas? Uniformemente, a resposta era no Porto, em Coimbra ou, sobretudo, em Lisboa.

Assim, do ponto de vista de vantagem da Administração, Portugal permanece um estado altamente centralizado, embora isto não signifique necessariamente que a coordenação e o controlo sejam fáceis de realizar. O sistema é, ao mesmo tempo, compartimentado e as práticas administrativas, as formas organizativas usadas, as relações entre os organismos centrais e as suas delegações variam grandemente. Cada sector segue a sua própria dinâmica e, do ponto de vista de uma autoridade política que deseje obter um determinado serviço ou queira resolver uma necessidade local, depende do tipo de serviço pretendido ou saber onde deve dirigir-se para tal.

Hoje mais do que antes, quando se examina, a partir da base, mais do que da cúpula, a capacidade de desenvolvimento do actual sistema governativo, pouco se encontra de sólido. A situação é, por conseguinte, caracterizada por relações intergovernamentais desarticuladas. Contudo, este modelo não é novo, sendo antes bastante antigo. Aqui reside o problema da mudança da natureza do desenvolvimento para Portugal: como desenvolver e pôr em prática programas destinados a aumentar os resultados na produção, no comércio, na indústria e na agricultura. Nada neste painel de entrevistas abriu novos conhecimentos, quer as perguntas assumissem uma forma mais aberta, quer mais fechada. Essencialmente, estes elementos confirmam uma situação em que o presente sistema de autonomia local é forte em representatividade, mas fraco na sua capacidade de desenvolvimento. É uma situação na qual as delegações controladas dos ministérios centrais continuam a trabalhar de acordo com a sua própria lógica interna e no contexto de programas sem fundos adequados e insuficiente influência sobre os assuntos locais para obter um impacto que não seja o da mera rotina dos assuntos do dia-a-dia. É um sistema administrativo no qual as novas estruturas intermédias, quer sejam específicas por sectores, quer sejam genéricas, sob a forma de sistemas de planeamento regional, são essencialmente instrutivas e normativas.

Utilizando a vantagem obtida a partir de investigações similares realizadas noutros países em vias de desenvolvimento, se bem que com sistemas políticos muito diferentes, extrai-se uma conclusão importante de reter quando se pondera uma estratégia adequada a este tipo de problemas: o trabalho, que se pretende venha a ter um impacto de natureza programática na gestão pública, deve ser sectorial. Pouco se consegue alcançar na área das abordagens genéricas da administração pública, para além de melhorar a capacidade de controlo e regular e estabelecer uma maior eficiência nas operações de rotina. Qualquer programa ligado ao aumento da produtividade ou à execução de objectivos orientados para a mudança exige a integração do assunto em causa com tecnologias ligadas a sectores específicos — quer se trate de agricultura, quer de educação, quer de saúde. É igualmente importante que haja um amplo envolvimento em actividades exteriores, com os funcionários públicos actuando fora dos seus departamentos, em contacto com os destinatários dos serviços e com aqueles que mais atingidos são pelas mudanças que se pretendem.

A este respeito, aqueles que, como nós, estão envolvidos numa base interligada de ensino da administração pública, na investigação ou na sua prática, sabem muito bem que, à medida que nos deslocamos de uma sociedade para outra, embora haja importantes diferenças ao nível cultural e de desenvolvimento onde exista um comprometimento das instituições representativas e procedimentos democráticos, conciliar a democracia com a burocracia é uma tarefa extremamente difícil. Na actual gama de técnicas e métodos disponíveis, dos mais prometedores, em termos de obtenção de impacto sobre as pessoas,

programas e produtividade, são os recentes progressos da organização para o desenvolvimento (OD), enquanto aplicados ao sector público. Mas este tema será objecto de um artigo separado e que não cabe no âmbito do presente projecto, o qual está mais orientado para o relato simples e directo daquilo que é do que para o que deveria ser feito em matéria de desenvolvimento da administração no contexto de um único país ⁸.

Assim, o que este estudo empiricamente confirma é o que já outros tinham verificado de forma normativa. Se as novas instituições democráticas estabelecidas em Portugal deitarem raízes, deverão então desenvolver uma capacidade maior de enfrentar eficazmente as questões ligadas ao desenvolvimento socioeconómico. Porque criar expectativas populares sem fornecer maiores oportunidades de desenvolver a qualidade de vida será, afinal, cortar pela base as esperanças de construir e manter uma sociedade democrática.

GUIA DE ENTREVISTA

Introdução: Quem sou — Porque estou aqui — A natureza do estudo — O carácter confidencial da entrevista.

1. *A organização formal*

- 1.1 Quais são as principais actividades do organismo em que trabalha?
- 1.2 Quais são as suas funções ou tarefas?
- 1.3 A quem dá conta do exercício das suas funções ou tarefas?
- 1.4 Quantas pessoas dependem de si e quais as funções ou tarefas que executam?

2. *O meio do organismo*

- 2.1 Quais são as fontes normais de receitas do organismo em que trabalha?
- 2.2 Há, além destas, outras fontes de receita para garantir as despesas necessárias?
Sim — Quais são?
Não.
- 2.3 Que grupos ou pessoas têm maior interesse pelas actividades do organismo em que trabalha? Porque se interessam por este organismo?
- 2.4 Para cumprir com as suas funções ou tarefas, com que pessoas ou entidades tem maior contacto?
- 2.5 Há outro(as) organismo(s)/entidades ou pessoas que têm responsabilidades e que realizam actividades relacionadas com as do senhor/da senhora ou com as do organismo em que trabalha?
Sim — Quais são?
Como estabelecem relações ou contactos?
Em tais casos, existe algum processo ou mecanismo para coordenar as actividades destas entidades ou destas pessoas?
Sim — Qual é?
Não.
Em casos de conflito, quem resolve as divergências?
Não.
- 2.6 A natureza do meio (o contexto) da organização:
Unorganized texture.
Clustered texture.
Competitive texture.
Turbulent texture.

⁸ Para os interessados na literatura sobre organização para o desenvolvimento e na importância em separar as aplicações primitivas e mecanicistas das experiências actuais em programas orientados para um sector público multiorganizacional são úteis as seguintes fontes: «Symposium on organization development», in *Public Administration Review*, vol. 34, n.º 2 (Março/Abril de 1976), pp. 98-105 e 129-140, e Robert T. Golembiewski, *Public Administration as a Developing Discipline*, vol. II: *Organization Development as One of a Future Family of Mini-Paradigma* (Nova Iorque, Marcel Dekker, 1977).

3. *Assuntos que mereceram atenção recentemente*

- 3.1 Quais são os assuntos que mereceram maior atenção nos últimos anos (ou durante o tempo) que o senhor/a senhora exerceu este cargo?
- 3.2 Destes assuntos, qual foi o mais importante?
 - 3.2.1 Além do senhor/senhora, quem tem tido maior interesse por ele? (Explore.)
 - 3.2.2 Alcançou-se uma solução satisfatória?
 - Sim — Como?
 - Não — Porquê?
 - 3.2.3 Quem participou na resolução deste problema (ou na procura de uma solução)?
- 3.3 (Repeat questions until identified issue list is exhausted.)

4. *Resolução de problema* (perguntas só para presidentes de concelho ou substituto. Se surgissem necessidades ou problemas nos casos seguintes, que faria?)

- 4.1 Industrialização.
- 4.2 Urbanização e obras públicas na vila, por exemplo:
 - 4.2.1 Abastecimento de água.
 - 4.2.2 Água potável.
 - 4.2.3 Drenagem.
 - 4.2.4 Electricidade.
 - 4.2.5 Saúde pública.
 - 4.2.6 Iluminação das ruas.
 - 4.2.7 Pavimentação.
 - 4.2.8 Habitação.
- 4.3 Obras públicas no concelho (áreas fora da vila principal):
 - 4.3.1 Obras hidráulicas.
 - 4.3.2 Melhoramento das vias de comunicação.
 - 4.3.3 Saúde pública.
- 4.4 Educação pública:
 - 4.4.1 Construção de escolas novas.
 - 4.4.2 Manutenção e expansão do número de edifícios ou instalações existentes.
 - 4.4.3 Recrutamento de professores novos.
 - 4.4.4 Pagamento de salários.
- 4.5 Agricultura:
 - 4.5.1 Preço de produtos agrícolas.
 - 4.5.2 Serviços de apoio ao agricultor.
 - 4.5.3 Desastres naturais (como, por exemplo, secas, inundações, etc.).

5. *Dados pessoais*

- 5.1 É de Braga/Viseu/Évora?
 - Sim — Morou sempre aqui?
 - Não — Onde é? Há quanto tempo mora aqui?
- 5.2 Há quanto tempo ocupa o cargo que tem actualmente?
- 5.3 Tem outros cargos ou funções e tarefas além das que tem neste organismo?
 - Sim — Quais são?
 - Não.
- 5.4 Antes de chegar ao seu cargo actual que cargos ocupou?
- 5.5 É membro de alguma organização ou associação profissional? (Ordem, sindicato, etc.)
 - Sim — Quais?
 - Não.
- 5.6 Qual é o seu nível de instrução?
- 5.7 Em que campo?
- 5.8 Sua idade?
- 5.9 É membro de algum partido político?
 - Sim — Activo?
 - Não.

6. *A estrutura de poder*

6.1 A situação económica, social, política e administrativa mudou nos últimos 30 anos [...] no distrito, região [...] (ou durante o período em que o senhor/senhora morou aqui?)

Sim – Como?

Não.

6.2 Poderia dar-me alguns exemplos dessas mudanças no campo?

6.3 Houve mudanças nas características sociais e políticas de pessoas da administração pública?

Sim – Quais?

Não.

6.4 Nos assuntos da administração pública, quem exerce influência?