

Administração local e cultura política num concelho rural *

INTRODUÇÃO

Em 25 de Abril de 1974, um grupo de jovens oficiais — Movimento das Forças Armadas (MFA) — depôs o Governo de Marcelo Caetano, pondo fim à moribunda ditadura iniciada em 1932 por António de Oliveira Salazar. O 25 de Abril abriu as portas à transformação e, no espaço de meses, o MFA desmembrava a polícia política, a infame Polícia Internacional e de Defesa do Estado (PIDE/DGS), e outras organizações fascistas e para-militares, tais como a Legião Portuguesa, a Brigada Naval e a Mocidade Portuguesa, punha fim à censura governamental, prometia eleições para uma Assembleia Constituinte e levantava a proibição aos grupos e partidos políticos. No mesmo ano, o MFA negociava a independência para as colónias, acabando assim com anos de guerra, e dava início a um ambicioso programa para politizar a população e democratizar as instituições políticas do País. Na Primavera de 1976, depois de uma forte viragem à esquerda e um subsequente retorno à moderação, o poder foi transferido para o primeiro governo português livremente eleito em quase cinquenta anos ¹.

* O apoio para o trabalho de campo em Portugal, de Maio a Julho de 1978, foi prestado pela Fundação Calouste Gulbenkian, em Lisboa, e pelo Committee on Faculty Research da Universidade de Mississippi. Desejo agradecer a João António de Sousa Domingues e a Mário José Vieira da Cruz a assistência excelente e entusiástica na pesquisa. Quero também agradecer aos meus colegas James R. Scarritt, Ronn J. Hy e Gary H. Brooks pelos seus conselhos em relação a uma primeira versão deste artigo.

¹ Sobre as causas do 25 de Abril e a sua sequência veja-se em língua inglesa: Thomas C. Bruneau, «The Portuguese Coup: Causes and Probable Consequences», in *World Today*, 30, Julho de 1974, pp. 277-288; Gerald J. Bender, «Portugal and the Colonies Join the Twentieth Century: Causes and Initial Implications of the Military Coup», in *Ufahamu*, Inverno de 1974, pp. 121-126; Neil Bruce, *Portugal: The last Empire*, Nova Iorque e Toronto, Halsted Press, 1975; George W. Gryson, «Portugal and the Armed Forces Movement», in *Orbis*, 19, Verão de 1975, pp. 335-378; Michael Harsgor, *Portugal in Revolution*, Beverly Hills, Califórnia, Sage Publications, 1975; Robert Harvey, *Portugal: Birth of Democracy*, Nova Iorque, St. Martin's Press, 1978; Douglas Porch, *The Portuguese Armed Forces and the Revolution*, Stanford, Califórnia, Hoover Institution Press, 1977; Kenneth Maxwell, «The Thorns of the Portuguese Revolution», in *Foreign Affairs*, 54, Janeiro de 1976, pp. 250-270; Philippe C. Schmitter, «Liberation by Golpe»: Retrospective Thoughts on the Demise of Authoritarian Rule in Portugal», in *Armed Forces and Society*,

Não havendo muitas dúvidas de que a democracia parlamentar da II República Portuguesa seja completamente diferente do Estado Novo da ditadura de Salazar-Caetano, o que é importante perguntar agora, cerca de cinco anos depois, é quão significativa foi a politização da população e a democratização das estruturas políticas ao nível local. As mudanças, que são tão evidentes no centro, penetraram de facto até à periferia, especialmente nas zonas rurais? Que mudanças foram introduzidas para democratizar a estrutura e a prática do governo local? Foram essas mudanças efectivas? Houve alguma transformação na posição e no comportamento dos funcionários locais paralela a essas mudanças? Tornou-se realmente democrático o processo local de decisão política? E, finalmente, as atitudes e orientações políticas das populações locais foram, de facto, significativamente politizadas e transformaram-se no sentido de uma democracia participativa?

Este artigo procurará mostrar que, apesar das mudanças efectivadas na administração local desde o 25 de Abril, a centralização administrativa e a inadequada autonomia financeira local — ambas heranças da tradição burocrática e tecnocrática do Estado Novo — se impuseram aos funcionários eleitos de tal forma que a democracia, em termos de estruturas, comportamentos e decisões políticas, quase não existe a este nível. O artigo procurará ainda mostrar que a politização das populações desde o 25 de Abril foi mais aparente do que real, não havendo alteração significativa da cultura política local no sentido de atitudes e orientações próprias da democracia participativa.

Esta pesquisa foi feita num concelho de 20 290 habitantes, pertencente ao distrito de Leiria, e numa região de relevo acidentado. Embora o grosso da população seja composto por camponeses pobres e trabalhadores rurais que se dedicam ao cultivo de pomares de macieiras, primeiro produto agrícola da região, há também alguma indústria ligeira, em especial cerâmica e têxteis. A maior parte dos habitantes residem em povoações dispersas pelo concelho. Há, contudo, duas vilas relativamente grandes. Uma é Porto de Mós, da qual o concelho deriva o seu nome e que é a sede da administração local. A outra é Mira de Aire, centro da indústria concelhia e muito próxima de um famoso conjunto de grutas que constituem importante atracção turística. Embora tenha havido no concelho alguma emigração, a população tem um razoável equilíbrio de sexos, havendo 97 homens para cada 100 mulheres.

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Este capítulo começa pela comparação entre a estrutura formal da administração local em Porto de Mós e aquilo que é de facto o processo de tomada de decisão política e as atitudes e comportamentos dos membros eleitos. Começa por descrever as mudanças que se têm operado desde o 25 de Abril.

A Constituição de 1976, que mantém a subdivisão tripartida do País ao tempo da ditadura ², prevê três níveis de administração abaixo do nível nacional: a freguesia, o município e o distrito ³. A unidade de administração local mais pequena é a freguesia. Todo o país está dividido em freguesias e a organização da administração é virtualmente idêntica em todas. As diferenças residem essencialmente no número do seu pessoal e no grau de complexidade da organização, o qual depende da dimensão da comunidade. Porto de Mós tem treze freguesias, escalonando-se, em tamanho, desde Alcária, a mais pequena, com cerca de 300 habitantes, até Mira de Aire, a maior, com cerca de 3000. Antes do 25 de Abril, a administração de cada freguesia era da responsabilidade de uma junta, composta por três membros (dois vogais e um presidente) e eleita pelos chefes de família, pelo período de quatro anos. Embora os poderes formais concedidos às freguesias, durante a ditadura, fossem relativamente extensos (por exemplo, lançar impostos e passar licenças), na realidade limitavam-se a servir como agentes administrativos do Governo em quatro áreas: 1) efectuar o recenseamento; 2) passar atestados; 3) auxiliar os pobres; 4) estabelecer postos médicos ⁴.

Actualmente, cada freguesia tem uma assembleia, directamente eleita pelos que nela habitam há, pelo menos, três anos ⁵. O executivo da freguesia é ainda a junta, mas agora o presidente e os outros membros são eleitos pela assembleia de entre os seus próprios elementos ⁶. O presidente da junta continua a ser o principal funcionário do executivo e, como tal, coordena as actividades da junta, convoca as suas reuniões e representa a freguesia perante as instâncias superiores da Administração.

Acima das freguesias há os municípios, cujas fronteiras se mantêm idênticas às dos concelhos anteriores a 1974. A este nível há três órgãos de governo: 1) a Assembleia Municipal, composta pelos presidentes das 13 juntas de freguesia do concelho, bem como por um número igual (mais um) de membros directamente eleitos ⁷; 2) a Câmara Municipal, corpo

² Sobre a evolução histórica das autarquias locais em Portugal veja-se *As Divisões Regionais: Relatório*, Direcção-Geral da Acção Regional, Ministério da Administração Interna, n.º 3, Agosto de 1977.

³ A Constituição prevê a substituição dos distritos por regiões administrativas, que ainda não estão organizadas. Para mais pormenores sobre a organização das autarquias locais e as eleições locais de 12 de Dezembro de 1976 veja-se o meu «The Second Portuguese Republic. Politico-Administrative Decentralization Since April 25, 1974», in *Iberian Studies*, 7, Outono de 1978, pp. 43-48.

⁴ Norman Blume, «Neighborhood Administration in Lisbon: The Juntas de Freguesia», in *National Civic Review*, Maio de 1975, p. 250.

⁵ A dimensão destas assembleias varia de acordo com a população da freguesia em idade de votar. As mais pequenas, com menos de 1000 votantes registados, têm 9 membros. O número aumenta com a dimensão da população, atingindo 27 membros em freguesias com mais de 20 000 votantes inscritos. Em freguesias com mais de 30 000, a representação é aumentada 1 lugar por cada 5000 votantes registados. Em freguesias com menos de 301 votantes inscritos, a assembleia é substituída por um «plenário de cidadãos». Todos os votantes registados na freguesia têm direito a comparecer e a participar.

⁶ Freguesias com menos de 5000 votantes inscritos têm 2 membros; as que têm entre 5000 e 10 000 possuem 2 membros adicionais; nas que ultrapassam 20 000 há mais 4.

⁷ A dimensão das assembleias municipais depende do número de freguesias da municipalidade; a Assembleia Municipal de Porto de Mós tinha 27 membros, 13 dos quais eram os presidentes das juntas de freguesia, sendo os outros 14 directamente eleitos.

executivo da municipalidade, composto por um presidente e seis vereadores directamente eleitos⁸; 3) o Conselho, um órgão consultivo composto por representantes das organizações económicas, sociais, culturais e profissionais do concelho. O presidente da Câmara Municipal é a pessoa que recebe mais votos e é o único funcionário eleito que recebe salário. Tal como os presidentes das juntas de freguesia, ele é o principal funcionário executivo da municipalidade e, nessa qualidade, convoca reuniões da Câmara (geralmente de duas em duas semanas), executa as respectivas directivas e supervisiona os empregados municipais.

Tal como antes de 1974, à municipalidade e às freguesias foram concedidos extensos poderes. A ambos os níveis se podem lançar impostos, elaborar posturas, expropriar terra, conceder licenças e estabelecer o número e os salários dos respectivos funcionários. Para além destes poderes, e na sequência do esforço para democratizar a administração local e envolver mais directamente as populações no processo de decisão, a Câmara Municipal e as juntas de freguesia devem agora submeter às respectivas assembleias a aprovação de um plano anual de actividades e o orçamento. A Câmara e a junta devem igualmente submeter às respectivas assembleias relatórios anuais sobre a gestão e as contas da municipalidade e das freguesias.

Pareceria, a partir desta descrição de natureza formal da administração local em Porto de Mós, que a população do concelho está bem integrada no processo de decisão e que se efectuou uma real democratização. Realmente foi concedido poder aos funcionários locais sobre um amplo domínio da actividade administrativa; existem agora assembleias locais directamente eleitas; os executivos das freguesias e da municipalidade são eleitos e teoricamente responsáveis perante essas assembleias locais; finalmente, quer as freguesias, quer a municipalidade, têm autoridade para financiar actividades no seu próprio âmbito. Contudo, a realidade é completamente diferente. A maior parte dos poderes concedidos ao governo local desde o 25 de Abril estão ainda nas mãos do Governo central e, quer o processo de decisão política, quer o comportamento dos funcionários locais, são na realidade pouco diferentes dos do regime anterior. A análise de documentos e as actas das reuniões da Câmara, bem como as entrevistas com funcionários eleitos revelam que a municipalidade e as freguesias de Porto de Mós estão, de facto, só marginalmente envolvidas na decisão política, por força de duas limitações, impostas de cima, à sua capacidade de tomar decisões independentes sobre questões locais.

A primeira destas duas limitações é de carácter administrativo. As juntas de freguesia e a Câmara Municipal são ainda braços administrativos do Estado e, como tal, é-lhes atribuído pelo Código Administrativo um vasto conjunto de funções ao nível local. Assim, o plano de actividades e o orçamento da Câmara Municipal de Porto de Mós não são de facto um documento político avançando prioridades e objectivos concretos para a municipalidade. Trata-se, pelo contrário, de uma lista de projectos e carências sem prioridades, limitando-se exclusivamente às responsabilidades no campo das obras públicas da municipalidade. Para além disso, o relatório anual

⁸ O número de vereadores varia de acordo com o número de votantes inscritos no concelho; as municipalidades com mais de 100 000 votantes têm 10; as compreendidas entre 50 000 e 100 000 têm 8; as entre 10 000 e 50 000, 6; e as que têm menos de 10 000, 4. Porto de Mós tem 6 vereadores.

de actividades não passa de um enunciado pormenorizado das actividades camarárias no plano administrativo, técnico e financeiro ⁹.

No que respeita às juntas, a sua função é ainda, principalmente, a de mediação administrativa entre as freguesias e a municipalidade. O plano de actividades para Porto de Mós mostra que cada junta de freguesia submete à Câmara Municipal os seus pedidos de obras públicas, que são simplesmente listados no plano, sem modificações, sem qualquer tentativa de estabelecer prioridades. Embora possa haver esforços da parte dos presidentes das várias juntas no sentido de influenciar as decisões da Câmara para dar despacho aos seus pedidos, a tendência geral vai no sentido de evitar fazer opções e distribuir os magros recursos, tão imparcialmente quanto possível, pelas treze freguesias.

As actas das reuniões da Câmara Municipal ¹⁰ mostram que não existem diferenças significativas em relação às de antes do 25 de Abril. As reuniões não eram e continuam a não ser sessões de decisão política. A Câmara funciona como uma comissão administrativa, não fazendo mais do que considerar rotineiramente as autorizações de construção, conceder licenças para mercados e feiras e aprovar o desembolso de pequenas somas para pagar ao pessoal e comprar equipamento.

Além disso, tal como atrás se mencionou, o Estado aprova, em última análise, todas as actividades da Câmara Municipal e pode vetar quaisquer decisões consideradas ilegais em face do Código Administrativo. Tal como no sistema francês, no qual se inspirou, a administração local e o Governo central estão ainda ligados pela tutela administrativa exercida pelo governador civil do distrito. A este, que é designado pelo ministro da Administração Interna, compete a responsabilidade global pelo funcionamento adequado da administração local no distrito. Os governadores verificam se as administrações locais cumprem as leis nacionais e têm competência para ordenar inquéritos às respectivas actividades. O governador tem poderes para dissolver as autoridades locais se tiver sido demonstrado que elas cometeram ilegalidades, deixaram de cumprir as suas tarefas administrativas, ou recusaram cumprir decisões tomadas a níveis mais elevados ¹¹.

Isto significa que, apesar de terem sido eleitos, os presidentes das câmaras municipais, bem como os das juntas, são, na realidade, representantes administrativos do Estado ao nível local. Como agentes do Estado, eles são, em última análise, responsáveis perante o governador civil nomeado, e não perante as assembleias eleitas, do município e da freguesia. Em Porto de Mós, os presidentes das juntas de freguesia ainda gastam 80 % a 90 % do seu tempo a passar atestados e o presidente da Câmara consome o essencial do seu tempo a desempenhar funções de rotina administrativa ligada à administração do concelho.

A segunda limitação à capacidade da municipalidade e das freguesias de tomarem decisões autónomas sobre prioridades locais tem sido de

⁹ Câmara Municipal de Porto de Mós, *Plano de Actividades e Orçamento para 1977 e Relatório de Actividades e Contas de Gerência de 1977*, Porto de Mós (mimeo), 1977, 1978.

¹⁰ Câmara Municipal do concelho de Porto de Mós, *Livro de Actas*, n.º 63-67.

¹¹ Para garantir que o governador não actua arbitrariamente, contudo, a dissolução de qualquer unidade local exige a aprovação da assembleia distrital, que é composta pelos presidentes das câmaras municipais e por dois membros de cada assembleia municipal do distrito.

natureza financeira. Até Outubro de 1978 ¹², os governos locais tinham duas fontes de receitas: uma era a receita «ordinária», derivada de taxas directas sobre a produção agrícola e industrial e o comércio, dentro de cada município, bem como as taxas sobre licenças de construção, mercados e feiras, publicidade, licenças para caça, cães e bicicletas e pequenas multas. A outra fonte era a receita «extraordinária», atribuída pelo Estado a projectos especiais, tais como a electrificação de uma aldeia do concelho ou a construção de uma escola.

O quadro n.º 1 mostra, em relação a 1977, qual a receita de Porto de Mós, por fontes. Facilmente se verifica que cerca de 30 % da receita total da municipalidade proveio de subsídios extraordinários da Administração central para projectos específicos de obras públicas.

Receitas de Porto de Mós, por fonte, 1977

[QUADRO N.º 1]

Fonte	Valor
Ordinária	25 734 376\$
Extraordinária	13 763 306\$
Total	39 496 682\$

Fonte: Câmara Municipal de Porto de Mós, *Relatório de Actividade e Contas de Gerência de 1977* (mimeo), p. 9.

Esta dependência financeira ligava-se ao facto de 11 776 000\$ das receitas ordinárias, ou seja cerca de 40 %, se comporem de subsídios do Estado, metade dos quais, aproximadamente, eram aplicados na manutenção de estradas e salários dos empregados municipais. Apenas 5 300 000\$ da receita total constituem uma contribuição a ser utilizada livremente pela Câmara. Assim, um total de 25 538 306\$, ou seja, cerca de 65 % da receita da municipalidade, correspondia a subsídios do Estado. Sem estes subsídios, a Câmara não chegaria a ter tido receitas suficientes, de fontes ordinárias, para proceder ao pagamento dos seus empregados e dar resposta às suas obrigações no campo dos serviços.

Esta dependência em relação ao Estado, quer no campo administrativo, quer, até há pouco tempo, no campo financeiro, implicava que, qualquer que fosse a independência e o poder democrático de decisão política que, teoricamente, a municipalidade tivesse conquistado desde o 25 de Abril, estes estavam em grande parte anulados, na prática. Este tipo de restrições limitavam a municipalidade à tomada de decisões somente sobre assuntos de rotina administrativa e à manutenção e melhoramento dos serviços municipalizados. Embora possa ter sido dado certo realce a determinados projectos em detrimento de outros, a autarquia não tinha de facto capacidade de escolha e decisão relativamente às prioridades locais. Tais decisões eram efectivamente tomadas aos mais altos níveis do aparelho admi-

¹² Em 1978 surgiu uma nova lei das finanças locais, que instituiu um sistema de distribuição do rendimento de tal forma que pelo menos 18 % de todos os impostos recolhidos pelo Governo central serão directamente distribuídos às autarquias locais.

nistrativo do Estado, onde todos os projectos, mesmo os mais insignificantes, tinham de ser aprovados¹³. Resta ver se a nova Lei das Finanças Locais irá atribuir aos governos locais receitas suficientes para se obter uma independência financeira significativa.

Entrevistas com o presidente da Câmara Municipal, três vereadores e cinco presidentes de juntas de freguesia de Porto de Mós demonstram que as limitações que continuam a ser impostas pelo Estado conduzem à despolitização das atitudes e comportamento dos membros locais eleitos. Em primeiro lugar, todos os entrevistados se consideravam a si próprios como administradores e reduziam a acção do governo local a uma questão de eficiência gestonária, trabalho de equipa e imparcialidade. Alguns dos entrevistados assumiam mesmo a sua tarefa como um pesado dever administrativo que tinha de ser desempenhado conscienciosa e imparcialmente, porque não havia outros que estivessem na disposição de o fazer. Para além disso, atitudes e comportamentos não partidários eram comuns entre os entrevistados. Em apenas um caso, um dos funcionários eleitos admitiu de facto ser representante de um certo partido e de um conjunto de interesses. De um modo geral, os rótulos partidários têm aqui menos importância do que ao nível nacional e as divergências surgidas entre os funcionários eleitos eram de natureza não ideológica e diziam quase exclusivamente respeito a diferenças de pontos de vista em assuntos administrativos.

Em segundo lugar, a subalternização dos interesses individuais e partidários dá a entender que os funcionários locais tendem a encarar a municipalidade como uma unidade harmónica, definidora de um interesse local uniforme que é permanentemente posto em causa pela Administração central. Semelhante à concepção que as autoridades locais francesas têm da *commune*, a municipalidade é entendida como uma «fortaleza» cercada pelo aparelho administrativo do Estado, tendo como seus defensores o presidente da Câmara e a sua equipa de funcionários autárquicos¹⁴. O presidente da Câmara, em particular, é claramente encarado, em termos paternalísticos, como o chefe de uma grande família cuja responsabilidade principal é defender o concelho e usar da sua influência para «arrancar» ao Estado tudo quanto for possível.

Por último, todos os funcionários entrevistados deram conta da sua frustração relativamente às limitações administrativas e financeiras impostas pelo Estado, que os impedia de desempenhar um papel mais directo no processo político local. Em consequência dessa frustração, nenhum dos funcionários entrevistados expressou ambições políticas significativas. Nenhum deles tencionava candidatar-se de novo ao mesmo lugar ou procurava fazer carreira. Assim, a ocupação de postos na administração local não constitui actualmente uma fase de treino para cargos electivos mais altos, nem tão-pouco para o desenvolvimento de aptidões políticas.

¹³ Todos os projectos iniciados pela autarquia local têm um processo específico que deve ser seguido à letra e envolve a revisão e a aprovação pelo ministério respectivo, em primeiro lugar ao nível do distrito e, em segundo lugar, ao nível nacional. Devido à falta de pessoal técnico qualificado ao nível local e a erros de cálculo e problemas de concepção que surgem invariavelmente, os projectos são frequentemente devolvidos à municipalidade que os iniciou, com instruções para serem revistos. Obter apoio e financiamento para projectos demora muitas vezes de cinco a dez anos.

¹⁴ Para o caso francês veja-se: Mark Kesselman, *The Ambiguous Consensus: A Study of Local Government in France*, Nova Iorque, Knopf, 1967.

Pode concluir-se que, apesar dos esforços para democratizar a administração local, os reformadores do Portugal post-74 ainda não ultrapassaram a «superinstitucionalização» do aparelho administrativo do Estado ¹⁵. O Estado Novo salazarista conseguiu sobreviver quase cinquenta anos fundamentalmente através da actividade da sua burocracia. Por detrás da fachada do corporativismo, o processo real de decisão política acabara por ser dominado por uma *élite* tecnocrática que do topo tomava decisões, com pequena ou nula participação dos cidadãos. Durante a Ditadura, o lugar da decisão política era Salazar e a presidência do Conselho de Ministros. Ao longo do tempo, os ministros tornaram-se menos importantes como políticos, crescendo em importância como administradores e técnicos. Cada vez se punha mais ênfase nos aspectos técnicos de direcção dos ministérios, enquanto a concepção do ministro como político perdia progressivamente vigor ¹⁶.

Embora ostensivamente corporativa, a Ditadura mantinha de facto um Estado desmobilizado, despolitizado e burocrático, em que a elaboração e a implementação das decisões políticas eram dominadas por uma tecnocracia e o conflito político era deliberadamente confinado à arena burocrática. Tanto na lei como na prática,

a atitude dominante em todo o território português consistia em conceber o papel das autoridades centrais como o de administradores dos serviços públicos perante uma população submissa, como defensores da ordem pública contra os inimigos do estado, como agentes de uma classe dominante encarregada de controlar, designada para assegurar a sobrevivência de um Portugal cada vez maior ¹⁷.

A pedra de toque do Estado Novo salazarista era, portanto, a burocracia e a predominância dos tecnocratas no processo de decisão política. Esta ênfase na administração e na despolitização reforçaram uma tendência, que começou com o marquês de Pombal, no sentido de a burocracia pública desempenhar um papel cada vez mais importante na sociedade portuguesa e actuar, ao longo do tempo, como garante de continuidade e estabilidade. Desde então, as reformas administrativas que surgiram como resposta a mutações nas circunstâncias socioeconómicas, bem como revoltas políticas tumultuosas, conduziram a uma gradual fusão dos aspectos sociais, económicos e políticos da sociedade portuguesa, de tal forma que poucas distinções são visíveis entre o político e o administrativo ¹⁸. A concentração na burocracia durante a ditadura de Salazar-Caetano e o seu sucesso no controlo do processo político reforçaram as velhas tendências e deixaram a Portugal a herança de uma Administração central profundamente entrenchada, autónoma e inamovível que continua a dominar a administração

¹⁵ A respeito do conceito de «superinstitucionalização» veja-se Kesselman, «Overinstitutionalization and Political Constraint: The Case of France», in *Comparative Politics*, 3, Outubro de 1970, pp. 21-44.

¹⁶ Paul H. Lewis, «Salazar's Ministerial Elite, 1932-1968», in *Journal of Politics*, 40, Agosto de 1978, pp. 622-647; Jorge Campinos, *O Presidencialismo do Estado Novo*, Lisboa, Perspectivas e Realidades, 1978.

¹⁷ Lawrence S. Graham, *Portugal: The Decline and Collapse of an Authoritarian Order*, Londres/Beverly Hills, Califórnia, Sage Publications, 1975, p. 17.

¹⁸ Id., *ibid.*

local, a limitar e a frustrar os funcionários eleitos e a impedir o funcionamento democrático do processo político local.

CULTURA POLÍTICA LOCAL ¹⁹

Agora, que já foi sugerido que as mudanças operadas na estrutura da administração local desde o 25 de Abril não resultaram numa apreciável democratização do processo político, ou numa alteração significativa da posição e do comportamento dos funcionários eleitos de Porto de Mós, o que se poderá dizer da politização da população? Houve alguma alteração significativa no sentido de transformar a cultura política subordinada do período pré-1974 numa cultura participante? Ter-se-á transformado de sujeito passivo em participante activo ²⁰ o autoconceito do indivíduo como actor político?

Um dos principais instrumentos de avaliação das atitudes e orientações políticas individuais é o inquérito. Os dados que a seguir se apresentam baseiam-se neste tipo de pesquisa. As entrevistas pessoais tiveram, em média, a duração de trinta minutos e destinaram-se a explicitar as orientações de um cidadão em relação ao sistema político local e a si próprio enquanto actor nesse sistema ²¹. As entrevistas foram conduzidas por uma equipa de entrevistadores, recrutados na escola secundária local e treinados pelo autor. Os inquiridos foram seleccionados da lista de registo de recenseamento, por amostra aleatória, estratificada, de modo que todos os indivíduos em idade de votar, vivendo no concelho, tivessem uma oportunidade idêntica de serem seleccionados. Dentro de cada uma das treze freguesias do concelho foi seleccionada uma amostra proporcional aos votantes registados naquela freguesia. Por meio deste processo foram seleccionados 309 indivíduos. Contudo, apenas 193 foram de facto entrevistados,

¹⁹ A cultura política pode ser definida como a distribuição específica de orientações cognitivas, afectivas e de avaliação de uma população em relação ao respectivo sistema político. Podem-se identificar três tipos de cultura política: uma cultura política *paroquial*, caracterizada por uma consciência nula ou diminuta do sistema político e pela ausência de expectativas de que o sistema político responda às respectivas necessidades. Uma cultura política *subordinada*, caracterizada por uma alta frequência de orientações no sentido da dimensão administrativa do sistema político e o impacto que as várias políticas podem ter nas condições de vida. Numa cultura política subordinada, as auto-orientações como participantes activos são mínimas. Uma cultura política *participante* é aquela em que a população está explicitamente orientada quer para os aspectos administrativos, quer para os aspectos políticos do sistema político e as auto-orientações como participantes activos são elevadas. Para aprofundar esta questão veja-se: Gabriel A. Almond e Sidney Verba, *The Civic Culture*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 1963, pp. 15-19.

²⁰ Embora não haja dados de pesquisa sobre as orientações e atitudes dos cidadãos portugueses a respeito do Governo no período anterior a 25 de Abril, pode impressionisticamente depreender-se que a cultura política portuguesa seria correctamente qualificável com uma cultura subordinada. Veja-se: Howard J. Wiard, *Corporatism and Development: The Portuguese Experience*, Amherst, Mass., The University of Massachusetts Press, 1977; José Cutileiro, *A Portuguese Rural Society*, Oxford, Oxford University Press, 1971 e Joyce Firstenberg Riegelhaupt, «Os camponeses e a política no Portugal de Salazar — o Estado Corporativo e o «apoliticismo nas aldeias», *Análise Social*, n.º 59, 1979, 3.º, pp. 505-523.

²¹ O questionário baseou-se no de Almond e Verba, *op. cit.*

porque muita gente estava ausente ou tinha emigrado desde a data em que tinha sido feito o recenseamento. Um número menor estava incapacitado ou recusou-se a ser entrevistado ²².

As primeiras orientações a serem examinadas foram o grau de consciência em relação a assuntos de política local e de conhecimento da forma de funcionamento da administração local. Seria de esperar que, se tivesse havido uma efectiva politização, deveriam ser altos os níveis de consciência e de conhecimento. Um índice cumulativo de níveis de consciência foi elaborado a partir da resposta às três questões seguintes: tem conhecimento dos problemas políticos do concelho? Interessam-lhe as notícias sobre política local? Fala com a sua família sobre a política local? Os dados, de acordo com o que figura no quadro n.º 2, demonstram que o nível de consciência, relativamente à política local, é bastante baixo entre a população de Porto de Mós. Apenas 30,6 % dos inquiridos disseram ter conhecimento dos problemas políticos do concelho; apenas 30,1 % têm um interesse mais do que ocasional pelas notícias de política local; e somente 21,2 % falam com a família sobre política local.

Nível de consciência política

(N=193)

[QUADRO N.º 2]

Nível	Frequência	Percentagem
Baixo	111	57,5
Médio	33	17,1
Alto	49	25,4

Um índice cumulativo de conhecimento político, relativamente às acções do governo local, foi obtido a partir de respostas às seguintes duas questões: quem toma as decisões na sua freguesia e no concelho? Sabe o nome de algum dos funcionários da autarquia? Os dados contidos no quadro n.º 3 indicam que o nível de conhecimento político, a respeito das acções do governo local, é apenas médio entre os cidadãos de Porto de Mós. Dos inquiridos que manifestaram uma opinião, 50,3 % referiram ou o presidente da junta de freguesia ou o presidente da Câmara Municipal ou as próprias juntas ou Câmara. Só 3,1 % tinham conhecimento de que um outro corpo governamental tomava decisões políticas: as assembleias de município ou de freguesia. Um grande número de inquiridos (69,9 %) não sabiam o nome de nenhum funcionário local. Dos que sabiam, 90 % mencionaram ou o presidente da Câmara ou o presidente da sua junta de freguesia.

²² Embora não se empregassem os procedimentos de repetição nem os coeficientes de confiança, não há razão para supor que o questionário se tornaria inconsistente ao longo do tempo. A validade dos itens foi assegurada em primeiro lugar perguntando a colegas se julgavam que eles mediam o que se pretendia e, em segundo lugar, perguntando a colegas portugueses se eles tinham sido traduzidos para português de forma a ficarem compreensíveis ao cidadão comum. Veja-se: Fred N. Kerlinger, *Behavioral Research: A Conceptual Approach*, Nova Iorque, Holt, Rinehart and Winston, 1979, pp. 132-141.

Nível de conhecimento político

(N=193)

[QUADRO N.º 3]

Nível	Frequência	Porcentagem
Baixo	66	34,2
Médio	81	42,0
Alto	46	23,8

Os dados apresentados, relativos a níveis de consciência e de conhecimento políticos, mostram que os cidadãos de Porto de Mós tendem a orientar-se para o aspecto administrativo do sistema de política local. Os inquiridos pareciam estar razoavelmente familiarizados com a identidade e a natureza da entidade que toma as decisões políticas. Contudo, estavam menos familiarizados com a identidade dos indivíduos que as tomam. Por outro lado, os dados parecem mostrar que os inquiridos têm pouca consciência e interesse pelo aspecto político do sistema político local. Apenas cerca de um terço dos inquiridos afirmaram conhecer os problemas políticos do concelho e se interessavam pelas notícias relacionadas com a política local ou conversavam de política em casa. O grosso da população de Porto de Mós não parecia orientado para as estruturas políticas e, de um modo geral, está desinteressado e ignora os problemas de política do concelho.

O segundo conjunto de atitudes e orientações examinadas dizia respeito ao sentimento de ligação ao sistema político local e à respectiva avaliação. Seria de esperar que, se tivesse havido uma efectiva politização, fossem elevados os indicadores de apoio e de avaliação do sistema político, tanto nos aspectos administrativos como nos aspectos políticos. Perguntou-se aos inquiridos: quando expressa o seu ponto de vista a um funcionário da junta de freguesia ou da Câmara Municipal, acha que a sua opinião é tomada em consideração? Considera-se aqui que a ligação das pessoas ao governo local é influenciada pelo tratamento que recebem da parte dos funcionários. Pode admitir-se, com suficiente fundamento, que, se houver expectativa de um tratamento de consideração, os cidadãos adoptarão uma atitude mais favorável para com o sistema político local.

Expectativa de bom acolhimento

(N=193)

[QUADRO N.º 4]

Expectativa	Frequência	Porcentagem
Sim	90	46,6
Algumas vezes	27	14,0
Não	36	18,7
Não sabe	40	20,7

O quadro n.º 4 mostra que são bastante elevadas as expectativas entre os inquiridos. Perto de metade (46,6 %) dos inquiridos esperam ser bem tratados pelos funcionários locais, enquanto 32,7 % não o esperam ou nem sempre contam com isso. Estas conclusões apontam no sentido de que os cidadãos de Porto de Mós estão não só orientados para o aspecto administrativo do sistema político local, mas também favoravelmente inclinados para essas estruturas. Estas atitudes positivas para com o governo local reflectem-se igualmente nas formas como a população avalia o sistema político local.

A fim de determinar as opiniões dos inquiridos acerca do sistema político local, foi construído um índice cumulativo a partir de duas questões: acha que as actividades das juntas de freguesia e da Câmara Municipal tendem a melhorar as condições no concelho? Pensa que o povo estaria em melhores condições sem as juntas e a Câmara Municipal?

O quadro n.º 5 revela que o governo local é altamente valorizado pelos cidadãos de Porto de Mós. Bem mais de metade dos inquiridos (65,3 %) mostram ter em alta consideração as actividades do governo local, enquanto somente uma pequena percentagem (9,8 %) tinha uma má opinião.

Nível de avaliação

(N=193)

[QUADRO N.º 5]

Nível	Frequência	Percentagem
Baixo	19	9,8
Médio	47	24,4
Alto	126	65,3

Estes resultados indicam que os cidadãos de Porto de Mós não só se orientam para o aspecto administrativo do sistema político local, como fazem igualmente uma avaliação muito positiva no que se refere ao impacte e efeito das estruturas administrativas nas condições de vida dentro do concelho. De facto, estas orientações são tão favoráveis que apenas uma muito pequena minoria de munícipes acreditam que as condições dentro do concelho melhorariam se desaparecesse o governo local. Estas conclusões levam a supor que os munícipes de Porto de Mós são fortemente favoráveis às estruturas administrativas do sistema local.

Mas o que se passa com as estruturas políticas? Como é que a população de Porto de Mós avalia as assembleias municipais e de freguesia? Com o fim de o descobrir, perguntou-se aos inquiridos: o que pensa das actividades da assembleia da sua freguesia ou da assembleia municipal? O quadro n.º 6 mostra que quase metade dos inquiridos não tinham qualquer opinião sobre as actividades das assembleias localmente eleitas. Dos que expressaram uma opinião, só 26,9 % encaravam favoravelmente as assembleias, enquanto 23,4 % entendiam que não tinham qualquer interesse ou que só o tinham ocasionalmente. Estas conclusões estão de acordo com as anteriores que sugerem que a municipalidade de Porto de Mós está orientada e favoravelmente disposta para as estruturas administrativas

e não está orientada e, de um modo geral, se desinteressa e desconhece as estruturas políticas do concelho.

Avaliação sobre assembleias locais

(N=193)

[QUADRO N.º 6]

Categoria	Frequência	Percentagem
Útil	52	26,9
Ocasionalmente útil	20	10,4
Inútil	25	13,0
Não sabe	96	49,7

Posterior evidência desta conclusão é obtida pelas respostas às seguintes questões utilizadas para medir a importância das estruturas políticas: tem contactos com alguma organização ou grupo político? Com que partido político é que se identifica?²³ O índice cumulativo construído a partir destas duas questões é apresentado no quadro n.º 7, que mostra que o nível de importância atribuído às estruturas políticas é, de um modo geral, baixo. Esta conclusão reforça as anteriores no sentido de demonstrar que as estruturas políticas têm uma fraca presença para os cidadãos de Porto de Mós. Assim, pode concluir-se que a politização desde o 25 de Abril não elevou o nível de apreciação das estruturas políticas nem gerou sentimentos de ligação a elas. O que contrasta com os fortes sentimentos de ligação e as avaliações positivas da faceta administrativa do sistema político local.

Nível de importância das estruturas políticas

(N=193)

[QUADRO N.º 7]

Nível	Frequência	Percentagem
Baixo	87	45,1
Médio	76	39,4
Alto	30	15,5

Agora que se exploraram as orientações relativamente às estruturas políticas locais, é altura de analisar a maneira como os inquiridos se avaliavam enquanto actores políticos e o que acham da sua competência como tal. Se tivesse havido uma efectiva politização, era de esperar que as pessoas se encarassem como actores políticos activos e competentes²⁴. Para

²³ Sobre os partidos políticos portugueses e as eleições parlamentares recentes veja-se: Ben Pimlott, «Parties and Voters in the Portuguese Revolution: The Elections of 1975 and 1976», in *Parliamentary Affairs*, 30, Inverno de 1977, pp. 35-58.

²⁴ O cidadão politicamente activo e competente é aquele que desempenha um papel influente no processo de decisão política e participa através da ameaça implícita ou explícita, de qualquer tipo, de retirada da sua confiança se as suas solicitações não forem tidas em conta. Veja-se Almond e Verba, *op. cit.*, p. 214.

se determinar de que modo os inquiridos se concebem como actores políticos foi-lhes perguntado: que papel deveriam desempenhar as pessoas como você nos assuntos de política local? Os resultados apresentados no quadro n.º 8 indicam que perto de 60 % dos inquiridos tinham do seu papel, como actores políticos, uma concepção ou passiva ou nula. Respostas típicas dos classificados como passivos foram: «estar contente com o que se tem» «cooperar» «trabalhar mais» «ser humilde e cooperar com as autoridades». Foram respostas típicas dos classificados como activos: «falar com a junta de freguesia e a Câmara Municipal» «discutir os objectivos e problemas» «considerar as alternativas». Somente três inquiridos mencionaram participar nas assembleias de freguesia e municipal, assistir às reuniões do partido ou votar no seu interesse próprio. Os dados sugerem, pois, que poucos cidadãos em Porto de Mós procuram influenciar o processo de decisão através das estruturas políticas ou ameaçam implícita ou explicitamente retirar-lhes apoio se não forem atendidas as suas reivindicações.

Percepção do papel político

(N=193)

[QUADRO N.º 8]

Categoria	Frequência	Percentagem
Activo	81	42,0
Passivo	59	30,5
Sem opinião	53	27,5

Para determinar o sentido de competência como actores políticos dos inquiridos foi coligido um índice cumulativo das seguintes quatro questões: que faria se a sua junta de freguesia ou Câmara Municipal estivesse a debater uma regulamentação ou projecto que considerasse incorrecto? Se tal situação ocorresse no futuro, tentaria fazer alguma coisa para modificá-la? Se tentasse influenciar a sua junta ou Câmara, julga que os seus esforços resultariam? Como procederia se quisesse que a sua junta ou Câmara fizessem alguma coisa? Os dados no quadro n.º 9 mostram uma tendência dos munícipes de Porto de Mós para se considerarem a si próprios actores políticos competentes. Este resultado é surpreendente à luz das anteriores conclusões, em que os inquiridos não se consideram actores políticos activos. Como se podem conciliar estes resultados contraditórios?

Nível de competência

(N=193)

[QUADRO N.º 9]

Nível	Frequência	Percentagem
Baixo	59	30,6
Médio	43	22,3
Alto	91	47,2

A resposta reside numa distinção subtil que pode ser feita entre a competência política e a administrativa²⁵. Os respondentes não se julgam aptos a influenciar o governo local através de uma actividade política, tal como a de organizar grupos ou de ameaçar retirar o apoio. Pelo contrário, julgam deter influência sobre o poder local, que podem exercer por participação individual em reuniões da junta de freguesia ou da Câmara Municipal, ou por invocação de um conjunto de regras de adequada e correcta conduta administrativa. Como antes se mostrou, uma grande percentagem de inquiridos esperam da parte dos funcionários locais um tratamento pelo menos ocasionalmente justo, acreditam que o seu ponto de vista é tomado em consideração e parecem dispostos a protestar contra o que consideram como projectos ou medidas incorrectos.

Este sentido de competência administrativa não deriva, contudo, dos esforços activos dos inquiridos no sentido de influenciarem decisões, mas, antes, das suas convicções de que os funcionários da autarquia local devem ser controlados por regras de conduta moral que limitem o exercício arbitrário do poder. Esta orientação para um código moral como protecção contra as arbitrariedades dos funcionários locais pode ser encontrada nas respostas dadas pelos inquiridos à seguinte pergunta: na sua opinião, quais são as qualidades mais importantes que um funcionário eleito deve ter? Como pode ser observado no quadro n.º 10, só um pouco menos de um terço (27,5 %) dos respondentes não tinham ideia de quais as qualidades que esperavam dos funcionários eleitos.

Qualidades dos funcionários locais eleitos

[QUADRO N.º 10]

Categoria	Frequência	Percentagem
Honestos	63	32,6
Trabalhadores	22	11,4
Imparciais	11	5,6
Boas pessoas	9	4,7
Justos	8	4,1
Sérios	6	3,1
Sinceros	5	2,6
Atenciosos	4	2,1
Activos	3	1,6
Competentes	3	1,6
Bons políticos	3	1,6
Conhecedores	2	1,0
Sem opinião	53	27,5

Dos 72,5 % que expressaram opinião, perto de metade (30,6 %) disse esperar que os funcionários locais eleitos fossem acima de tudo honestos. Este atributo foi seguido, em termos de frequência, por qualidades do

²⁵ O cidadão competente no plano administrativo, comparado com o politicamente competente, é aquele que não participa no processo de decisão, mas tem consciência dos direitos e deveres abrangidos pelas regras para que apela, para se defender da acção arbitrária dos funcionários autárquicos. Veja-se Almond e Verba, *op. cit.*, pp. 215-216.

tipo capacidade de trabalho, imparcialidade, serem boas pessoas, serem justos, etc.

Prova adicional desta orientação no sentido de um conjunto de regras de conduta moral pode ser retirada das respostas à seguinte questão: que faria se soubesse que um funcionário autárquico tinha sido subornado? Os dados do quadro n.º 11 mostram que a grande maioria dos inquiridos denunciariam tal comportamento e protestariam contra ele. Isto sugere que os inquiridos esperam que os funcionários locais não só se mantenham fiéis a um código de conduta moral, mas também se comportem de acordo com um conjunto de procedimentos administrativos correctos. Sugere igualmente que o conjunto da população partilha a concepção do funcionário como administrador e a governação local essencialmente como uma questão de gestão eficaz, imparcialidade e consciência. Assim, parece que a politização depois do 25 de Abril não alterou sensivelmente o autoconceito individual de actor político passivo e incompetente.

Atitude em relação ao suborno

[QUADRO N.º 11]

Categoria	Frequência	Percentagem
Sem opinião	26	13,5
Não actua	42	21,7
Protesta, denuncia	125	64,8

Pode concluir-se, dos dados apurados pelo inquérito, que, a despeito de uma maior politização e actividade ideológica post-25 de Abril, a cultura política de Porto de Mós é ainda, em grande parte, uma cultura subordinada. Isto é, o aspecto administrativo do sistema político local é geralmente mais relevante do que o aspecto político e as auto-avaliações como actor político activo são muito baixas. Os respondentes pareceram ter clara consciência das diversas estruturas administrativas locais especializadas; estavam afectivamente orientadas para elas; e, em geral, avaliavam favoravelmente as actividades do governo local. Embora demonstrassem uma certa competência administrativa, os inquiridos não se concebiam a si próprios como actores políticos activos e competentes capazes de influenciar o processo local de decisão, através de participação e envolvimento nas estruturas políticas locais.

CONCLUSÕES: A POLÍTICA ASSIMÉTRICA

Os resultados da pesquisa em Porto de Mós sugerem que a democratização das instituições políticas portuguesas e a politização dos cidadãos, tão evidente ao nível nacional desde o 25 de Abril, não penetraram ao nível local, pelo menos nesta área rural. Como ficou demonstrado, a administração local em Porto de Mós é pouco mais do que um aspecto administrativo do sistema político burocrático, altamente centralizado, de Portugal. A dependência quase total de decisão e, até há pouco tempo, a

dependência financeira das autoridades locais em relação à administração central impediram a realização de reformas democráticas no campo do comportamento real e da tomada de decisão política. Além disso, a política e os políticos são encarados, tanto pela população como pelos funcionários eleitos, em termos essencialmente administrativos, de tal forma que parece não haver distinção nítida na consciência pública entre estruturas e papéis políticos e administrativos. Parece, portanto, haver, ao nível local, um forte desequilíbrio entre o poder e a legitimidade dos papéis e das estruturas de natureza administrativa, quando comparados com os de natureza política ²⁶.

Significa isto que o processo de decisão local funciona largamente sem o benefício de «correctores políticos» autónomos. Apesar de os funcionários locais serem agora eleitos e precisarem de obter «aprovação» das assembleias eleitas para as suas «políticas», não há estruturas e papéis institucionalizados para clarificar, delinear, adaptar e canalizar as solicitações e os apoios da população de Porto de Mós de forma condizente com o processo democrático. A ausência de tais estruturas e papéis significa que os cidadãos estão privados de qualquer voz significativa nas decisões de política local.

Estes problemas de estruturas e de papéis integram-se na cultura política local subordinada. Como foi demonstrado, ainda persistem os padrões de orientação, atitude e comportamento encorajados (e exigidos) pelo aparelho administrativo do Estado superinstitucionalizado, que foram estratificados ao longo de uma longa história de absolutismo, império e ditadura. As altas frequências de orientação e de atitudes favoráveis à componente administrativa do sistema político e à autoconcepção de autor político passivo servem apenas para reforçar os papéis e as estruturas administrativas e inibir o desenvolvimento separado dos papéis e estruturas políticas. A população de Porto de Mós não tem ainda um conjunto de orientações e atitudes adequadas ao desempenho do papel de agente político e dirigidas no sentido de estruturas de decisão política democráticas e independentes.

Esta cultura política subordinada é, por sua vez, reforçada pelo ainda existente sistema político local, porque as estruturas de decisão política, os processos e os papéis são fundamentalmente congruentes com as atitudes, orientações e comportamentos dos cidadãos. Os seus conhecimentos políticos são adequados e as avaliações, pelo menos ao nível local, são bastante favoráveis. Isto significa que os poucos cidadãos de Porto de Mós que apresentam orientações para a componente política do sistema e uma autoconcepção de actores políticos activos terão grande dificuldade em se transformar em actores políticos competentes, autoconfiantes e experimentados.

²⁶ Esta dicotomia político-administrativa é analisada por Fred W. Riggs, *Administrative Reform and Political Responsiveness. A Theory of Dynamic Balancing*, Beverly Hills, Califórnia, Sage Publications, 1970. Veja-se também Riggs, «Bureaucrats and Political Development: A Paradoxical View», in Joseph Palombara (ed.), *Bureaucracy and Political Development*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 1963; *The Structures of Governmental and Administrative Development*, Durham, N. C., Duke University Press, 1969, pp. 220-324; bem como «Bureaucratic Politics in Comparative Perspective», in *Journal of Comparative Administration*, 1, Maio de 1969, pp. 5-38.

Se alguma vez for quebrado este círculo vicioso, emergirão estruturas políticas independentes e autónomas e papéis políticos diferenciados. É através dos esforços dos partidos e dos políticos que o aparelho administrativo do Estado superinstitucionalizado pode ser reformado e controlado de um modo mais consistente com o processo democrático. Para que o governo local possa vir a transformar-se em algo mais do que um braço administrativo do Estado e para que os funcionários locais eleitos possam vir a ser algo mais do que burocratas, terá de se conseguir a autonomia financeira e de decisão e os funcionários autárquicos terão de prestar directamente contas às assembleias localmente eleitas e, através delas, ao conjunto dos cidadãos. O processo político ao nível local terá de passar a dizer respeito a prioridades e objectivos locais que os cidadãos definirão eles próprios e, pelo menos em parte, subsidiarão. Só então os cidadãos portugueses e os funcionários eleitos poderão aprender o significado da escolha política e da democracia no governo local.

Embora possa ser legítimo generalizar estas conclusões sobre Porto de Mós a outros concelhos rurais do Norte, talvez não seja sensato estendê-las às grandes zonas urbanas e às áreas rurais alentejanas. Nas grandes áreas metropolitanas, onde os recursos financeiros do governo local são provavelmente maiores e a participação mais diversificada e politizada, bem como no Alentejo, onde a actividade política tem sido mais intensa, é bastante provável que o governo local tenha uma dimensão política muito maior, que os funcionários eleitos se avaliem e se comportem como políticos e que o processo político seja democrático. Se assim for, a possibilidade de que a decisão política democrática se estenda para a periferia é muito maior do que o que indicam estes elementos de Porto de Mós.