

## AUTARQUIAS LOCAIS E GESTÃO DO TERRITÓRIO QUE DIFERENÇA FAZ O PARTIDO POLÍTICO?

CARLOS NUNES SILVA<sup>(1)</sup>

**Resumo** – Neste artigo desenvolvemos a análise iniciada em trabalho anterior sobre a influência dos partidos políticos na definição e implementação das acções municipais.

A partir da discussão dos métodos utilizados e dos resultados obtidos em estudos anteriores, relativos a outros países, sobretudo análises no domínio da Ciência Política, Sociologia e Geografia Política, comparamos e discutimos os resultados que obtivemos na análise do caso português, no período posterior a 1974.

Face às limitações apontadas aos *"output studies"*, a abordagem desenvolvida partiu da discussão das condições que potencialmente condicionam, favorecendo ou limitando, a influência político-partidária. Em simultâneo, foram também consideradas as posições dos quatro maiores partidos políticos em relação às questões centrais do poder local. Tendo como pontos de referência estes dois tipos de dados, analisamos o impacto do factor político-partidário nas acções municipais, medido por vários tipos de indicadores.

A tese central que resulta desta análise é que o factor político-partidário é relevante na definição da estrutura, meios e natureza do poder local e tem um impacto importante, embora muito complexo, sobre a actividade dos municípios. Não obstante, às opções e prioridades contrastadas nos primeiros anos, o perfil das políticas municipais, medido por estes indicadores, tende a assemelhar-se entre municípios com maiorias políticas distintas.

**Palavras-chave:** políticas municipais, gestão do território, influência político-partidária.

**Abstract** – LOCAL GOVERNMENT AND URBAN MANAGEMENT. DOES POLITICS MATTER? – This article develops our earlier analysis of the influence of political

---

(1) Professor Auxiliar da Universidade de Lisboa. Investigador do CEG. Centro de Estudos Geográficos, Faculdade de Letras de Lisboa, Cidade Universitária, 1699 Lisboa Codex. Tel:(351-1) 794 02 18 Fax:(351-1) 793 86 90 E.mail: carlos.silva@cc.fc.ul.pt .

parties on the definition and implementation of municipal policies. It starts with an analysis of the literature, mainly from the areas of Political Science, Sociology and Political Geography, reviewing methods and results there presented. The Portuguese case is then analysed, using different types of statistical indicators to measure policy performance.

The main thesis is that, in Portugal, the political party effect is relevant to the definition and implementation of municipal policies and actions. Nevertheless, in the end of this period, the municipal policy profile is less differentiated in each category of municipalities than in the years just after the Revolution.

**Key-words:** municipal policies, urban management, political parties influence.

## INTRODUÇÃO

As autarquias locais podem estabelecer, dentro de certos limites, os tipos e níveis de serviços públicos locais. Procuramos mostrar neste artigo em que medida os municípios sob controlo de cada um dos quatro principais partidos portugueses têm opções políticas e práticas diferentes. Para isso, retomamos e desenvolvemos a análise sobre o efeito político-partidário na acção das autarquias locais que iniciámos em trabalho anterior<sup>(2)</sup>.

Os elevados valores encontrados nos coeficientes de variação dos diversos indicadores utilizados indiciam a existência de diferenças significativas entre os municípios. A evolução verificada na maior parte deles sugere uma aproximação entre os municípios quanto ao perfil das suas políticas (quadro 1).

Outra questão é a das causas destas diferenças e variações locais. Parte delas pode ser um reflexo das escolhas políticas locais ou das carências existentes. Por isso, um dos factores incluído no modelo de explicação das práticas municipais foi a orientação política dominante nos órgãos autárquicos. O próprio regime de finanças locais, baseado mais ou menos no sistema de perequação ou nas receitas próprias, também implica desigualdades.

Em suma, qualquer que seja o conjunto de factores causais que se considere, não há dúvida que existe variação significativa nos tipos e níveis de política dos municípios.

---

(2) Carlos Nunes Silva (1995) – *Poder Local e Território. Análise geográfica das políticas municipais: 1974-1994*. Dissertação de doutoramento em Geografia (Planeamento Regional e Local), apresentada à Faculdade de Letras de Lisboa. Um dos objectivos da dissertação foi responder à seguinte questão de investigação: por que é que as políticas das autarquias locais, em Portugal, apresentam diferenças significativas e quais os factores responsáveis?

Quadro 1 – Diferenciação intermunicipal medida pelo coeficiente de variação  
(275 municípios do Continente)

Table I – Municipal disparities measured by standard deviation/mean  
(275 municipalities).

	1° mandato	2° mandato	3° mandato	4° mandato	5° mandato
Despesa pessoal/despesa total	0.48	0.46	0.45	0.33	0.28
Invest.equip.mecânico/total	0.98	1.26	1.08	0.60	0.75
Derrama/investimento	1.81	2.77	2.89	2.19	2.38
FEF/receita total	0.20	0.22	0.19	0.23	0.30
Empréstimos/receita total	1.46	0.79	1.22	1.47	0.91
Despesa corrente/despesa total	0.43	0.38	0.33	0.22	0.20
Investimento infra-estruturas/total	0.57	0.72	1.04	0.81	0.85
Investimento em saneamento/total	0.74	0.72	0.82	0.53	0.77
Investimento em equipamentos/total	0.64	0.69	0.77	0.55	0.58
Inv. equipam. escolar, desp.,cult.	1.10	1.55	1.42	0.98	0.87

Fonte: C.N.SILVA (1995)

As diferenças programáticas levaram-nos a admitir que o controlo dos órgãos autárquicos por diferentes forças políticas teria efeito sobre as decisões do município e, por isso, sobre os níveis e tipo de despesa.

Apesar das características do sistema político autárquico português, admitimos encontrar diferenças importantes nos resultados da gestão dos vários partidos, sobretudo entre a gestão comunista e as restantes. Face à ideologia intervencionista daquele partido, admitimos encontrar nos municípios sob seu controlo níveis mais elevados de receita fiscal, de despesa e de investimentos (fig. 1).

A questão de saber se a influência do controlo político é ou não apenas reflexo das circunstâncias locais, ou em que medida ela exerce uma influência adicional sobre a prestação de serviços locais, independentemente das necessidades, foi objecto de longo e inconclusivo debate, nas últimas três décadas, sobretudo nos países anglo-saxónicos.

A análise da bibliografia publicada nestes últimos anos sobre este tema leva à conclusão de que há uma grande diversidade de resultados, em contração uns com os outros. Em alguns desses estudos conclui-se que a orientação política é irrelevante, como em OLIVER *et al.* (1969) e em GLASSBERG (1973); noutros casos essa influência é considerada fraca, como em BOYNE (1985) e em HOGGART *et al.* (1991); noutros ainda, pelo contrário, a conclusão é que o factor político é importante na determinação do nível e no tipo de actividade municipal, como nos trabalhos pioneiros de ALT (1971) e

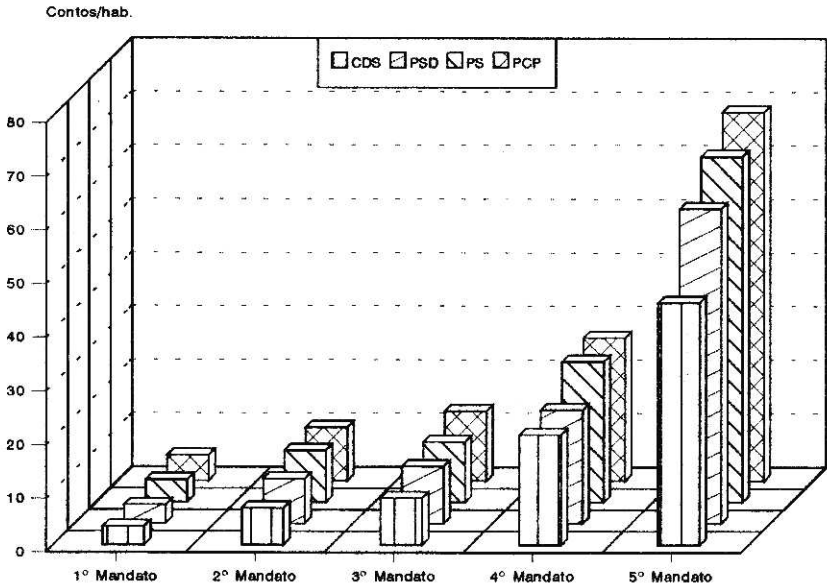


Figura 1 – Despesa por habitante (preços correntes).

Figure 1 – Expenditures per inhabitant (current prices).

Fonte: C.N.SILVA (1995)

BOADEN (1970) ou em BARNETT *et al.* (1990) sobre o Reino Unido, FRIED (1976) sobre a Alemanha, e em NEWTON e SHARPE (1984). No caso da Bélgica, AIKEN *et al.* (1980), num dos melhores trabalhos no plano metodológico dentro da tradição dos "output studies", verificaram que a ideologia e a concorrência política têm significado, embora GINSBURGH *et al.* (1981) utilizando metodologia diferente, concluam em sentido contrário para o mesmo país. Todavia, defenderam também que uma parte das diferenças atribuídas ao efeito dos partidos políticos resultava da estrutura produtiva e social enquanto condicionadora das decisões dos políticos locais. Num estudo sobre o período dos Governos *Thatcher*, quando as diferenças ideológicas entre os partidos conservador e trabalhista foram maiores após a II Guerra, PAGE *et al.* (1990) verificaram diferenças significativas entre autarquias geridas por estes partidos. Em estudos com incidência sectorial, como o de PINCH (1987) sobre os serviços de educação, concluiu-se pela existência de diferenças significativas entre autarquias trabalhistas e as geridas pelo partido conservador em Inglaterra e no País de Gales.

Nos trabalhos pioneiros realizados nos EUA concluiu-se que o factor político tinha uma influência reduzida, ao contrário do que sempre se assumira, e menor do que os factores socioeconómicos, em parte devido ao efeito de multicolineariedade dos indicadores utilizados. No caso americano, tais resultados também se ficaram a dever à semelhança ideológica dos principais partidos políticos e ao elevado número de eleitos independentes.

Mas em países como a Itália em que o poder local está fortemente politizado, com um leque partidário que vai dos neo-fascistas ao ex-partido comunista e à extrema esquerda, o efeito político-partidário é mais evidente. FRIED (1971), ao estudar a influência partidária na gestão municipal de 31 cidades italianas, em especial a influência do partido comunista italiano, concluiu que, embora importantes, as diferenças político-partidárias entre a esquerda e a direita eram menores do que as diferenças socioeconómicas entre o Norte e o Sul, e que essas diferenças políticas eram particularmente evidentes em certas áreas da actividade municipal, nomeadamente nas mais politizadas como habitação social e acção social e cultural. Daí podermos concluir que a conceptualização teórica e a metodologia utilizadas condicionam sobremaneira os resultados da análise. Mas em outras investigações sobre o Poder Local em Itália, citadas por FRIED (1971), os resultados apontam para uma menor importância do factor partidário, não se encontrando diferenças sistemáticas entre o partido comunista e a democracia-cristã.

Em suma, os trabalhos destes autores acabam por não identificar um efeito político-partidário suficientemente forte e consistente em todos os municípios nem em todos os sectores de actividade dos municípios.

O primeiro elemento de reserva a esta comparação de resultados é o facto de se terem utilizado metodologias diferentes. A maior parte segue o esquema de análise do que se convencionou chamar "*output studies*", com recurso a métodos de análise estatística, nomeadamente a análise de correlação e regressão. Como o nome sugere, a pesquisa centra-se nos resultados das políticas, sobretudo medidas por indicadores financeiros, e a análise consiste em medir e em comparar as variações espaciais nesses indicadores. Alguns incidem sobre os valores globais da despesa e outros segmentam por tipo de serviço público, divisível e indivisível, cuja natureza condiciona o maior ou menor impacto do factor político-partidário. Por isso, o método estatístico utilizado não é, na maior parte dos casos, o mais apropriado para avaliar os efeitos da orientação partidária e a própria abordagem teórica que lhe está subjacente não conceptualiza da melhor forma a influência do efeito partidário; o facto de existir correlação estatística entre alguns indicadores financeiros e o controlo partidário não prova em definitivo que os partidos políticos têm práticas diferentes. É possível que ambos, orientação partidária e níveis de despesa, sejam afectados por, digamos, características demográficas

cas e socioeconómicas, que fazem da ligação entre partidos e opções financeiras uma relação espúria.

Por outro lado, o efeito político local varia de país para país em função do nível de descentralização, ou seja, da margem de discricionariedade dos políticos locais face ao poder central. No caso português acresce ainda o facto de, como havia uma situação de carência generalizada após o 25 de Abril, as escolhas partidárias terem estado condicionadas e limitadas a esse leque de problemas, comum à grande maioria dos municípios. Também o sistema eleitoral para a constituição dos executivos, maioritário ou proporcional, condiciona os resultados. A influência da administração central na definição das actividades e níveis de serviços prestados pelo município limita as opções e os gastos da administração municipal, no que é outro factor de uniformização.

Para superar as limitações dos "*output studies*", consideramos um modelo teórico (SILVA, 1995) que tem como referência a abordagem realista. Nesse modelo tomamos como condições estruturais o papel do poder local no sistema económico capitalista e como uma das condições contextuais que definem o nível concreto, a orientação política. Neste artigo isolamos a dimensão política para avaliar o seu impacto nas políticas municipais.

Para esse efeito consideramos, em primeiro lugar, as condições que favorecem as diferenças político-partidárias e aquelas que limitam a sua importância e, em segundo lugar, analisamos as posições dos órgãos nacionais dos partidos políticos portugueses, sobre os vectores estruturantes do Poder Local. Com este pano de fundo analisamos o impacto do efeito partidário nas políticas municipais, tomando em consideração, para além dos indicadores financeiros, as diferenças no discurso partidário.

## A INFLUÊNCIA DO FACTOR POLÍTICO: CONDIÇÕES FAVORÁVEIS E LIMITAÇÕES

As condições de candidatura aos órgãos autárquicos que proíbem as não partidárias, à excepção da assembleia de freguesia, favorecem a partidarização da vida política local e, por outro lado, quase só conseguem mobilizar os que já estão envolvidos em actividades políticas. Uma vez eleitos, o processo de decisão segue uma prática diferente de partido para partido. Nas assembleias municipais, onde os autarcas se organizam em verdadeiros grupos parlamentares, o que elimina muitas vezes o confronto de perspectivas individuais, a partidarização das tomadas de posição tem-se acentuado no decorrer dos sucessivos mandatos.

A disciplina partidária e os circuitos de informação e formação interna acabam por se transformar em veículos de uniformização de actuações, o que não seria o caso se os municípios fossem geridos por grupos políticos locais.

A definição prévia das características do eleito e as formas de recrutamento dos mesmos traduzem-se em características socio-profissionais, etárias e níveis de instrução diferentes de partido para partido político. A ausência, sobretudo nos primeiros mandatos, de fortes movimentos sociais organizados na sociedade civil, fez que as principais clivagens sociais correspondessem aos principais partidos políticos. Por outro lado, as condições de financiamento de uma candidatura limitam a capacidade dos pequenos partidos, pelo que a classe política se distribui pelas quatro formações políticas principais.

Os eleitos locais têm características diferentes: são em média mais jovens no PCP do que nos outros partidos e mais idosos no CDS. O PCP tem uma maior participação de mulheres, e mais jovens, do que o PSD e CDS, estando o PS numa situação intermédia. No plano profissional as formações partidárias também se distinguem: o CDS e o PSD, com uma maior proporção de comerciantes, agricultores, industriais, proprietários, reformados, e o PS e PCP, com predomínio de operários industriais, pessoal administrativo, profissões técnicas e científicas, empregados agrícolas, domésticas e empregados comerciais.

Do Inquérito aos Presidentes de Câmara (SILVA, 1995), concluímos que os autarcas da CDU e do PS reclamam maior liderança do processo de decisão interno na câmara. Apesar de 70% dizerem que as políticas são sempre iniciadas pelos eleitos locais, há diferenças e são os da CDU e do PS os que apresentam percentagem mais elevada de autarcas a responder naquele sentido.

Por outro lado, as formas e as vias de identificação dos problemas e a selecção das soluções também se revelaram diferentes entre os representantes dos vários partidos, ao longo das duas décadas de municípios democráticos. É evidente que é maior o controlo e a influência da secção local do partido no caso do PCP do que no do PSD e CDS, com o PS numa situação intermédia, o que implica maior uniformidade nas orientações e práticas dos eleitos comunistas.

Todavia, há várias limitações à influência do efeito partidário na definição e implementação das políticas municipais.

O carácter colegial do órgão executivo é responsável pela diluição da marca imposta pelos partidos políticos, porque implica representação simultânea de perspectivas diferentes, sobretudo nos 4 primeiros mandatos, daí que a interpretação estatística dos resultados tenha que ser relativizada. Os pelouros são os pontos-chave do processo de decisão e estão, por vezes, atribuídos a políticos de partidos diferentes. O sistema de eleição maioritário, como no Reino Unido, implicaria certamente um maior contraste entre os municípios devido à maior homogeneidade política entre eles. No Inquérito aos Presiden-

tes de Câmara (SILVA, 1995), só cerca de 1/4 dos autarcas considerou existirem diferenças significativas de perspectivas entre eleitos de partidos diferentes.

Nos primeiros mandatos, quando a duração destes era de 3 anos, muitas vezes a mudança de partido foi condicionada pelo Plano e Orçamento decidido pelo executivo anterior.

Por outro lado, parece evidente que uma parte importante da política municipal envolve uma componente de "interesse geral" que muda muito lentamente, e que é o resultado de valores políticos dominantes. É um compromisso entre a ideologia política dos autarcas e os processos sociais que condicionam as relações de poder locais. Ou seja, as diferenças ou semelhanças entre as práticas partidárias estão condicionadas pelo ambiente político local. Dentro de uma mesma formação partidária há diferenças de município para município, resultantes das diferenças socio-geográficas locais e dos recursos municipais.

A política de consenso dominante na maioria dos municípios nos primeiros anos após 1974 reduziu o efeito das diferenças entre os partidos políticos. Mas mesmo nesse período, em alguns serviços, a resposta de alguns partidos foi por vezes superior àquilo que as necessidades locais induziam, daí as diferenças encontradas.

Outro factor responsável pela contradição entre os resultados é a não diferenciação entre prestação por privados e por agentes públicos. A própria reestruturação dos serviços é um factor importante. A opção pela prestação directa, privatização ou subcontratação tem consequências diferenciadas. Por outro lado, a prestação de serviços é o resultado de decisões acumuladas ao longo de vários anos e muitas das decisões têm um carácter incrementalista, o que atenua os contrastes entre as práticas políticas das autarquias locais.

## A POSIÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO PROCESSO DE DEFINIÇÃO DO PODER LOCAL

O PSD e o CDS defenderam o sistema de eleição maioritário para o órgão executivo, a limitação de mandatos e, durante algum tempo também, a gratuidade das funções dos eleitos para as juntas de freguesia. Têm defendido mais abertamente que o sistema de finanças locais deve basear-se em receitas próprias. O PCP pugnou por uma maior dimensão dos órgãos municipais para garantir maior representatividade, um número maior de vereadores em regime de permanência para permitir uma maior operacionalidade à câmara, poderes mais alargados para o órgão deliberativo, um sistema de eleição proporcional para o órgão executivo e este com carácter colegial. Por outro lado, tem rejeitado a limitação de mandatos e defendido a aplicação do princípio da remuneração a um número maior de eleitos e numa base mais igualitária. O PCP foi o partido que manteve durante mais tempo



as mesmas propostas sobre o sistema de finanças locais, defendendo claramente o predomínio das transferências.

Em relação à organização do trabalho autárquico, o PSD e o CDS têm sido mais favoráveis e há mais tempo à privatização de serviços e equipamentos municipais e tendem a contratar mais do que a realizar por administração directa. Por outro lado, têm colocado reservas a legislar sobre empresas públicas municipais, vendo na privatização uma forma de diminuir o Estado. Todavia, entre os autarcas do CDS e do PSD existem, no mínimo, diferenças de grau. Os centristas são os que evidenciam de forma mais clara razões de natureza ideológica, a par de motivos programáticos para a privatização.

O PCP privilegiou, em geral, a realização de obras por administração directa e colocou reservas à privatização de serviços municipais, tendo defendido, pelo contrário, a solução da empresa pública municipal. Quanto à organização do trabalho autárquico, nos primeiros anos da Revolução, as autarquias comunistas beneficiaram mais do trabalho voluntário do que as de qualquer outro partido, pela sua maior capacidade de mobilização dos estratos sociais disponíveis para aquele tipo de prática.

O PS foi o partido que mais oscilou nas suas posições quanto ao sistema de finanças locais. Impediu a aprovação da 1ª Lei de Finanças Locais, só a viabilizou durante o Governo Nobre da Costa, permitindo depois que não fosse seguida pelo Governo Mota Pinto para exigir o seu cumprimento durante os Governos da Aliança Democrática, posição que abandonou quando constituiu o Governo do Bloco Central. Quanto à organização do trabalho autárquico, o PS defendeu a privatização de algumas funções como forma de reduzir a burocracia. Em comum com o PCP tem a rejeição da limitação dos mandatos e o sistema de eleição proporcional.

Mas claro que há múltiplas maneiras de reestruturar serviços, com opções entre privatização, realocização geográfica (centralização/descentralização) ou tão somente de organização da sua prestação (introdução de mecanismos de concorrência). Todavia, nenhum destes movimentos de reforma deriva directamente das mudanças económicas e sociais, antes são um resultado das acções dos políticos em resposta a essas mudanças. E, nesse aspecto, as quatro forças políticas dominantes ao nível das presidências de executivo municipal tendem a fazer interpretações diferentes.

## LIBERALISMO E SOCIALISMO NOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES

Os partidos políticos portugueses, cuja implantação é diferente e sofreu modificações ao longo das 6 eleições autárquicas (1976 – 1993), herdaram situações desiguais e responderam senão com políticas diferentes pelo menos com prioridades contrastadas.

Na reorganização dos serviços municipais seguiram estratégias diferentes e ritmos distintos. Quanto aos recursos humanos, os municípios PSD e CDS têm um predomínio dos escalões intermédios de escolaridade (fig. 2), são os que têm menor percentagem de despesa com o pessoal na despesa total e por habitante (fig. 3) e são os que beneficiaram menos do trabalho voluntário das populações nos primeiros anos da Revolução.

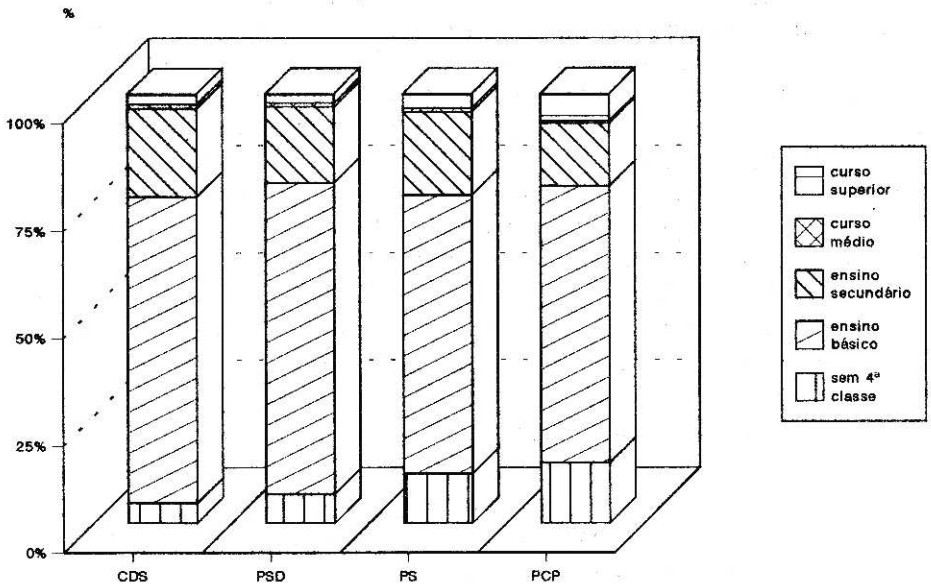


Figura 2 – Estrutura das habilitações literárias do pessoal ao serviço das câmaras municipais.

Figure 2 – Structure of academic qualifications: municipal staff.

Fonte: C.N.SILVA (1995)

Quanto ao pessoal ao serviço das autarquias, os municípios do PCP têm um peso relativo maior dos escalões extremos de escolaridade: percentagem maior de funcionários com formação superior e percentagem maior de funcionários sem a 4ª classe (fig. 2). Paradoxalmente são os que têm, em média, taxas de feminização mais baixas, apesar das elevadas taxas que se verificam nos serviços da administração central aí localizados.

O Partido Socialista encontra-se numa situação intermédia quanto aos escalões de escolaridade, entre o PCP e o PSD e CDS, embora mais próximo daquele.

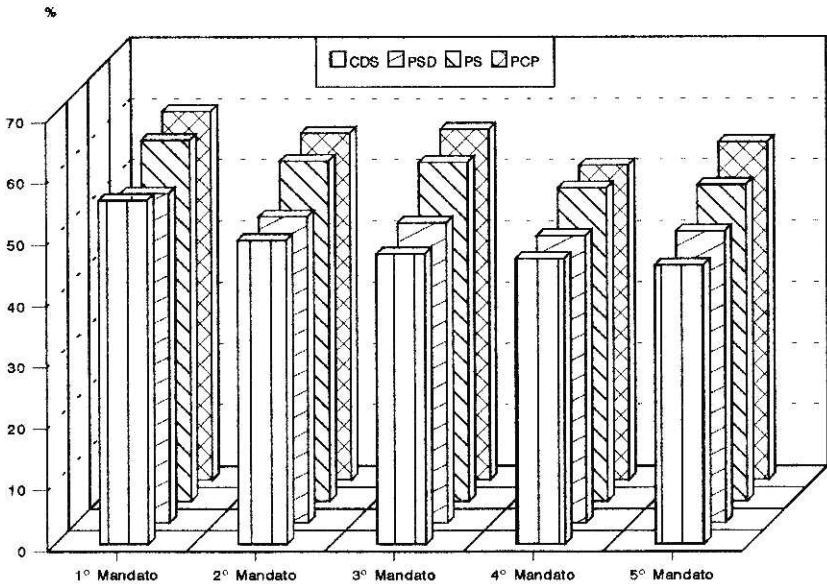


Figura 3 – Despesa com o pessoal na despesa total.

Figure 3 – Staff salaries expenditures (% of total expenditures).

Fonte: C.N.SILVA (1995)

O processo de reorganização orgânica foi acompanhado pelo reforço dos meios materiais. O peso relativo do investimento em equipamento mecânico foi sempre maior nos municípios comunistas e socialistas seguindo-se-lhes os do PSD e CDS, em qualquer dos mandatos (fig. 4).

O PCP (CDU) tende a descentralizar mais meios técnicos, materiais e humanos para as freguesias do que qualquer outro partido, embora o CDS, devido talvez à importância da autarquia freguesia nos concelhos onde é maioritário, apresente valores muito elevados.

No domínio das receitas o efeito partidário manifestou-se em algumas decisões de natureza fiscal que dependem do município, embora poucas porque a maior parte das decisões desse tipo dependem da administração central.

Nos municípios comunistas e socialistas há um peso maior da despesa corrente na despesa total do que nos do PSD e CDS, embora crescente em todos eles, e com uma estrutura que também distingue estas duas partes do espectro partidário (fig. 5).

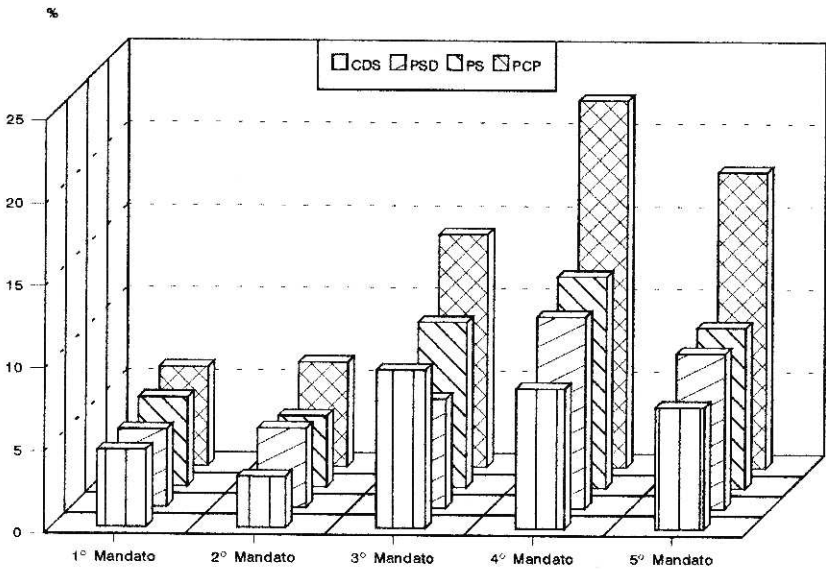


Figura 4 – Investimento municipal em equipamento mecânico (% do investimento total).

Figure 4 – Municipal investment in equipment (% of total investment).

Fonte: C.N.SILVA (1995)

São os municípios comunistas os que têm maior percentagem de despesa com o pessoal na despesa total e na despesa corrente, maior capitação da despesa com pessoal, em todos os mandatos (fig. 3). São aqueles em que a derrama tem maior importância, quer em percentagem da despesa total, quer em capitação. São os que apresentam, nos últimos anos (os únicos para os quais há informação), menor percentagem de transferências específicas da administração. O PCP e o PS recorreram mais ao crédito nos primeiros mandatos e o PSD e CDS nos últimos mandatos (fig. 6).

As opções políticas das autarquias comunistas, a avaliar pelas opções orçamentais seguidas, distinguem este partido dos restantes. Optou mais pela derrama, recorreu mais ao crédito nos mandatos iniciais, transferiu mais para as freguesias do que qualquer outro. PSD e CDS recorreram mais ao crédito nos últimos mandatos. Os municípios socialistas têm sido os segundos em capitação da derrama e também recorreram mais ao crédito nos primeiros mandatos, o que os aproxima mais do PCP do que do bloco do centro-direita e direita democrática.

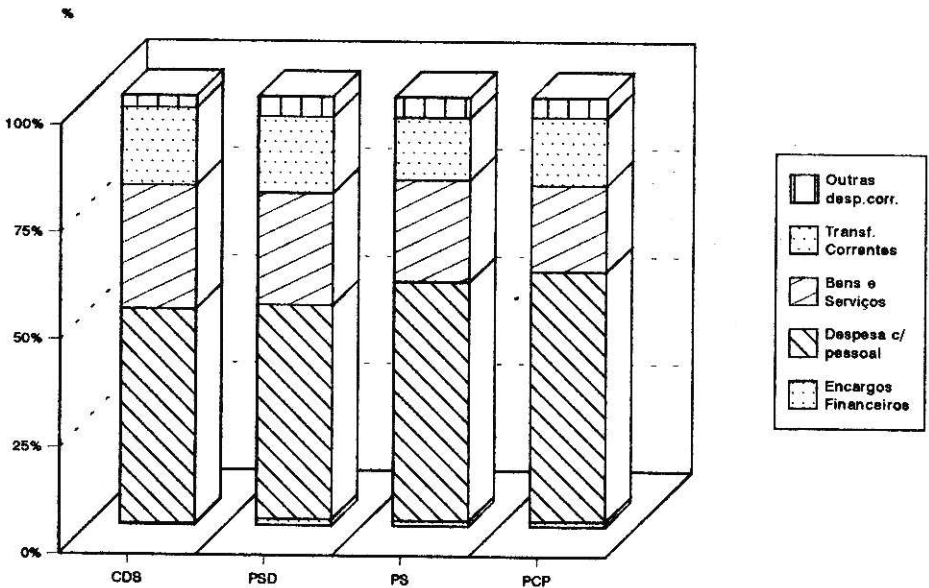


Figura 5 – Estrutura da despesa corrente, 1988.

Figure 5 – Current expenditures structure, 1988.

Fonte: C.N.SILVA (1995)

Por outro lado, o *socialismo municipal* esteve mais disponível para tributar as actividades económicas (derrama) e os municípios em geral (derrama e contribuição autárquica). O peso do aparelho municipal, medido pela percentagem da despesa com o pessoal na despesa de funcionamento e na despesa total, distingue os municípios socialistas e comunistas, por um lado, e os do PSD e CDS, apresentando os primeiros percentagens mais elevadas.

Na análise da estrutura das despesas distinguimos (SILVA, 1995) dois grupos de variáveis: as que identificam o peso relativo do investimento municipal na despesa total, na de capital e na economia local, com o PSD e CDS; um segundo grupo que associa variáveis que traduzem uma maior importância das despesas de funcionamento, maior propensão para transferir verbas (despesas) para as freguesias e para financiar as despesas de investimento pelo recurso ao crédito e à derrama, a que estão ligados a CDU e o PS.

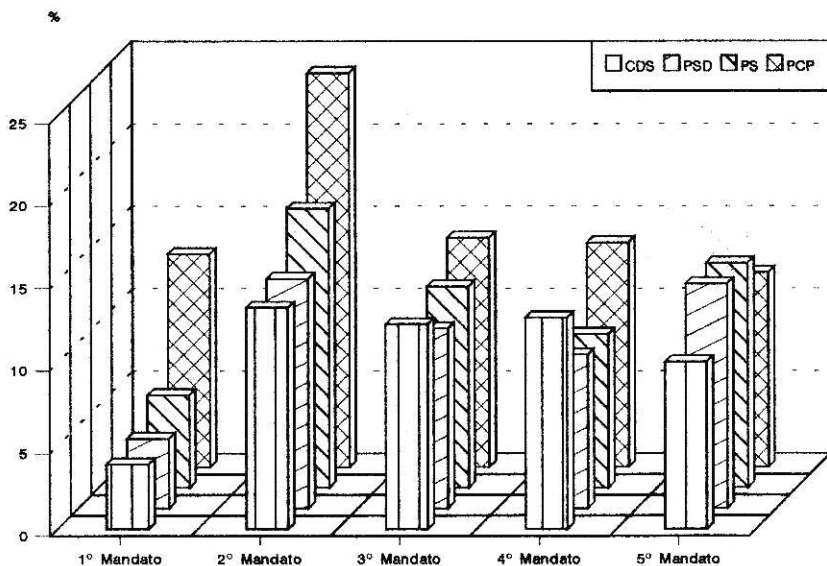


Figura 6 – Importância dos empréstimos no financiamento do investimento municipal.

Figure 6 – Loans as a % of total municipal investment.

Fonte: C.N.SILVA (1995)

A análise de correlação entre as variáveis políticas e os principais indicadores financeiros corrobora a conclusão de que os municípios comunistas e socialistas tendem a ter níveis de despesa superiores aos do PSD e CDS, sendo o efeito partidário estatisticamente mais forte nos serviços redistributivos e mais politizados, ou seja, no domínio da reprodução social (SILVA, 1995).

A conclusão semelhante sobre o efeito político-partidário se chega quando se analisa outro tipo de indicadores da actividade municipal.

Entre os municípios de gestão comunista só 25% tinham, em 1978, PGU aprovado, ao passo que nos do PSD isso se verificava em mais de metade. Todavia, os PGU dos municípios comunistas eram mais recentes (44% anteriores a 1960 para 70% dos PGU nos municípios PSD). Isto acabou por significar, quanto à capacidade de gestão urbanística, uma situação quase equivalente à partida. Mas já quanto à resposta, houve diferenças: o PCP e o PS envolveram-se mais na revisão e elaboração dos PGU, destacando-se os municípios comunistas, quer os urbanos, quer os rurais. Quanto ao Plano Director Municipal, a situação nos primeiros anos foi semelhante nos vários partidos, mas os do PCP e do PS aderiram mais rapidamente do que os municípios do CDS e do PSD (fig. 7).

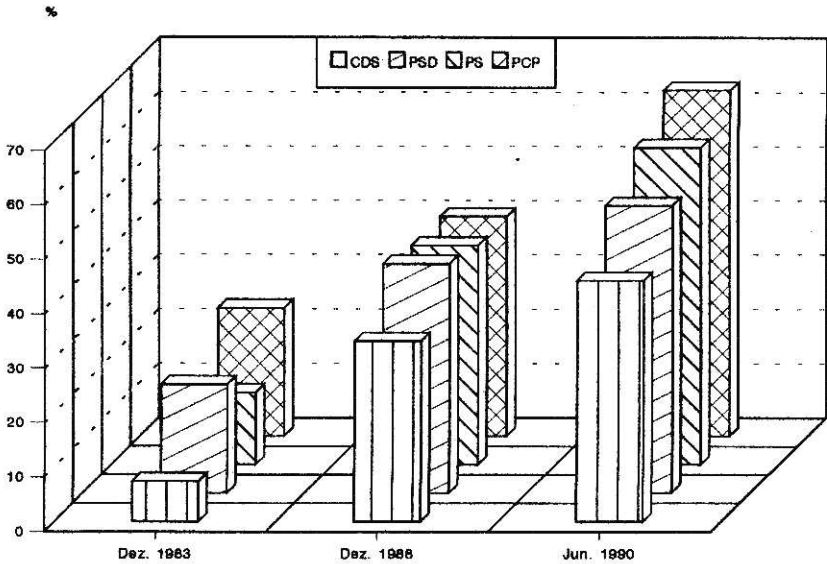


Figura 7 – Percentagem de municípios de cada partido envolvidos na elaboração de PDM.

Figure 7 – Percentage of municipalities preparing Municipal Master Plans (PDM), by political party orientation.

Fonte: C.N.SILVA (1995)

Em relação a uma das componentes fundamentais da administração urbanística, a política de solos, verificou-se uma situação generalizada de fraca utilização desse tipo de instrumentos por qualquer dos partidos. Quanto à RAN e à REN, não há evidência empírica que corrobore a existência de atitudes diferentes entre partidos.

Em suma, a gestão de esquerda empenhou-se senão mais, pelo menos mais cedo nos processos formais de planeamento urbanístico, embora a pressão urbanística tenha sido determinante em qualquer delas, pois com qualquer dos partidos, foi nos municípios urbanos que essa resposta e envolvimento foi maior.

Também as opções urbanísticas quanto ao investimento distinguem os partidos: a esquerda investiu, em regra, proporcionalmente mais em equipamentos colectivos do que em infra-estruturas urbanísticas (figs. 8 e 9). Todavia, nos 2 primeiros mandatos, quando as carências eram elevadas, o PCP investiu mais em infra-estruturas de saneamento básico do que qualquer dos outros partidos e, pelo contrário, o PSD e o CDS investiram menos no 1º mandato e aumentaram depois a sua intervenção neste tipo de infra-estruturas.

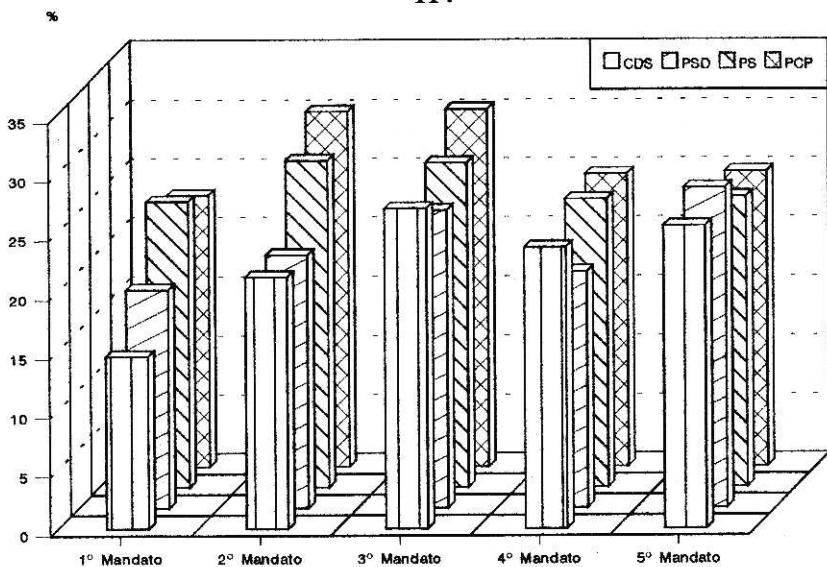


Figura 8 – Investimento municipal em equipamentos colectivos (% do investimento total).

Figure 8 – Municipal investment in social equipment (% of total investment).

Fonte: C.N.SILVA (1995)

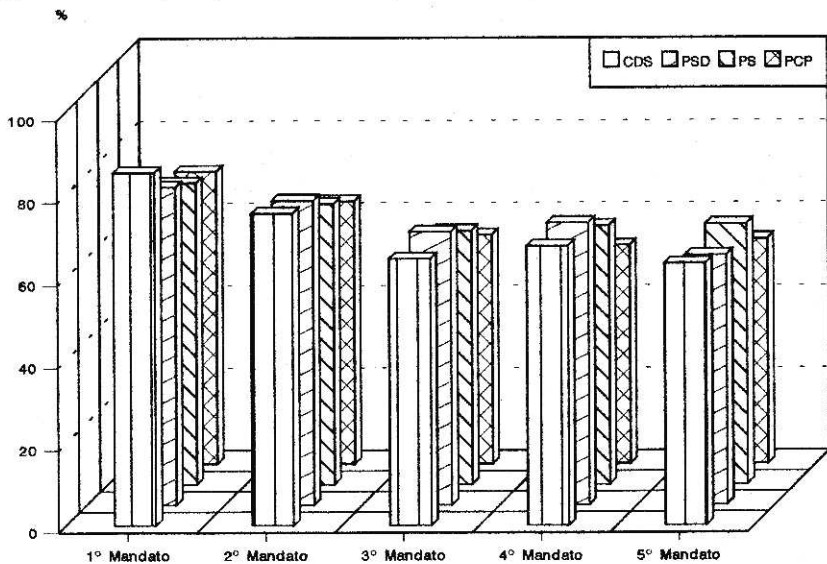


Figura 9 – Investimento municipal em infra-estruturas (% do investimento total).

Figure 9 – Municipal investment in physical infrastructures (% of total investment).

Fonte: C.N.SILVA (1995)



No sector da habitação social, uma das principais áreas de intervenção municipal, também é possível distinguir uma orientação municipalista de uma outra liberal. O investimento em habitação foi proporcionalmente maior nos municípios de gestão comunista e socialista do que nos outros (fig. 10). Nos programas de habitação para os quais é possível analisar o efeito partidário também se confirma esta tendência. Por exemplo, o PS e o PCP envolveram-se mais no programa de habitação *Empréstimos às Câmaras Municipais*, cabendo-lhes 68% dos fogos construídos. A análise de resíduos da regressão, feita para o 3º e 4º mandatos, revelou que cerca de 40% dos municípios de gestão comunista e socialista gastaram mais do que o esperado, contra menos de 30% dos do PSD e CDS (SILVA, 1995, p. 358).

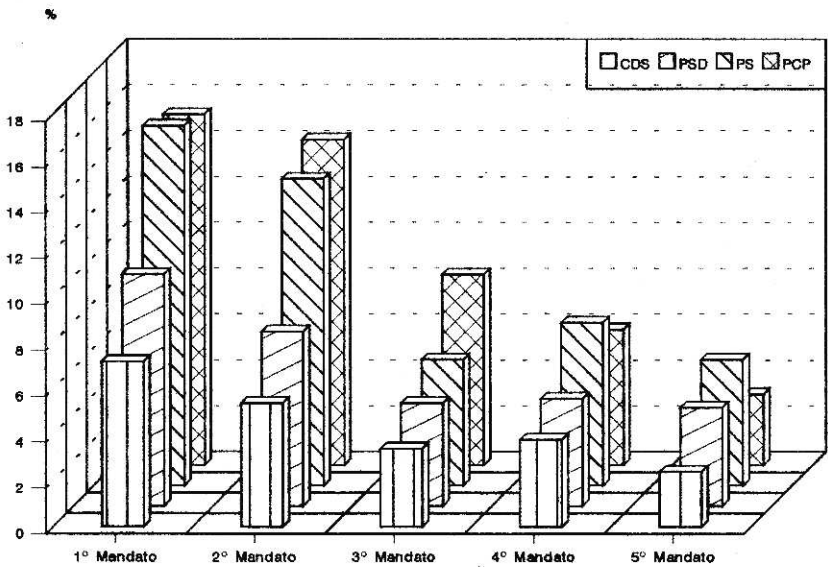


Figura 10 – Investimento municipal em habitação (% do investimento total).

Figure 10 – Municipal investment in Social Housing (% of total investment).

Fonte: C.N.SILVA (1995)

No sector das políticas socioculturais, a gestão municipal comunista e socialista tem um peso maior de investimentos em equipamentos do que a gestão social-democrata e democrata-cristã, mas não há evidência empírica estatisticamente forte que permita estabelecer uma relação sistemática entre equipamento desportivo municipal e a orientação política dominante. Todavia, é viável diferenciar as concepções partidárias quanto à prática e aos equipamentos desportivos. No discurso do PCP é possível identificar uma opção de

classe no tipo de prioridades adoptadas, de que esta citação de um balanço feito por um autarca comunista é exemplo – *"o acesso do povo, dos filhos da classe operária e dos trabalhadores, a actividades culturais e desportivas que eram praticamente exclusivas dos ricos"* (PCP, 1985); isto contrasta com as orientações expressas em alguns municípios de gestão social-democrata.

Há duas atitudes entre os partidos quanto ao desporto: deixar toda a iniciativa às associações e clubes desportivos, ficando para o município o apoio material e financeiro, ou enveredar por uma política de maior envolvimento, com situações intermédias na maioria dos casos. Todavia, os dados empíricos disponíveis sobre o equipamento desportivo municipal não permitem concluir por uma correlação significativa com qualquer das forças políticas.

Noutras vertentes da actividade sociocultural também se verificam diferenças ao nível do discurso, nomeadamente quanto ao tipo de instalações desportivas (concepção monumentalista das instalações ou não) e forma de gestão, ou quanto à concepção do desporto como espectáculo, em oposição a uma política de disseminação de espaços de jogos.

A análise da influência da mudança de maiorias políticas, da direita para a esquerda, e desta para aquela, e da continuidade da mesma força política é, quiçá, a melhor forma de se verificar se o factor político-partidário é ou não determinante na configuração das acções municipais.

Dos que mudam de orientação política, são os que passam para o PS ou PCP, vindos da direita, os que mais aumentam a despesa por habitante e o peso da despesa corrente na despesa total, diferenças que são ainda maiores quando se consideram grupos de municípios mais homogéneos, como sejam os urbanos e os rurais. Ou seja, a esquerda tende a ser mais despesista ao nível municipal (fig. 11).

Verificamos que, quando há mudança de maioria política, decresce o recurso ao crédito, mas mais nos municípios que mudam da esquerda para a direita. O socialismo municipal endividou-se mais e mais cedo, o que limitou a sua capacidade de o fazer nos mandatos seguintes (fig. 12).

A alternância partidária tende a gerar aumentos de despesa com habitação social, maiores quando a mudança é para a gestão de esquerda. Também no investimento em equipamentos socioculturais se verifica um crescimento maior da despesa quando a mudança é de uma maioria da direita para outra de esquerda (fig. 13). O socialismo municipal tende a investir proporcionalmente mais em equipamentos socioculturais (fig. 14). A gestão PSD e CDS é mais favorável a apoiar iniciativas privadas enquanto, no outro extremo, a gestão CDU privilegia a intervenção directa.

	3º M	4º M
continuação da gestão de esquerda	1.95	2.23 (14.4%)
alternância de partido	1.61	p/ direita 1.95 (21.1%)
		p/ esquerda 2.60 (27.5%)
continuação da gestão de direita	2.57 2.04	2.28 (11.8%)

Figura 11 – Despesa municipal por habitante ( $10^3$  esc., preços constantes), nos municípios que mudaram de partido, comparada com os que mantiveram a mesma orientação política. (Entre parêntesis a taxa de variação da despesa/capita que esse conjunto de municípios teve).

Figure 11 – Municipal expenditures by inhabitant ( $10^3$  esc., constant prices), in municipalities with and without political majority shifts.

Fonte: Extraído de C.N.SILVA (1995), p. 195

	3º M	4º M
continuação da gestão de esquerda	5.9	3.7 (-37%)
alternância de partido	8.1	p/ direita 5.2 (-36%)
		p/ esquerda 4.9 (-24%)
continuação da gestão de direita	6.5 6.9	3.6 (-47%)

Figura 12 – Importância dos empréstimos na receita municipal (%), por mandato (média anual), nos municípios que mudaram de partido comparado com os que mantiveram a mesma orientação.

Figure 12 – Loans as a percentage of municipal budget, in municipalities with and without political majority shifts.

Fonte: Extraído de C.N.SILVA (1995), p. 159

	3º M	4º M
continuação da gestão de esquerda	101 152	130 (28.7%)
-----		209 (37.5%)
alternância de partido		245 (410%)
-----		45 (-0.38)
continuação da gestão de direita	48 73	

Figura 13 – Despesa média dos municípios com a habitação, por habitante (escudos, preços constantes, 1976), nos municípios que mudaram de partido, comparada com os que mantiveram a mesma orientação política (entre parentesis, a % de variação da despesa/habitante, entre os 2 mandatos).

Figure 13 – Social housing investment by inhabitant (esc., constant prices, 1976), in municipalities with and without political majority shifts.

Extraído de C.N.SILVA (1995), pp. 358

	3º M	4º M
continuação da gestão de esquerda	0.54 0.55	0.58 (7%)
-----		0.41 (-26%)
alternância p/ direita de partido		1.16 (11%)
----- p/ esquerda		0.42 (1.8%)
continuação da gestão de direita	1.04 0.41	

Figura 14 – Investimento municipal em equipamentos por habitante ( $10^3$  esc., preços constantes) nos municípios que mudaram de partido, comparado com os que mantiveram a mesma orientação.

Figure 14 – Social equipment investment by inhabitant ( $10^3$  esc., constant prices), in municipalities with and without political majority shifts.

Fonte: C.N.SILVA (1995), p. 407

## NOTA FINAL

A algumas das questões que a análise precedente implicitamente suscitou não foi possível dar resposta, como é o caso do efeito da participação pública na escolha das prioridades de investimento e dos projectos, embora admitamos que a fraca participação da população faça que, em municípios com características sociais distintas, sejam adoptadas medidas semelhantes favoráveis a um mesmo grupo social.

Por outro lado, os efeitos indirectos da acção partidária, resultantes de decisões e opções dos executivos autárquicos, e que não se reflectem necessariamente em termos financeiros, constituem uma vertente importante neste tipo de análise, mas a sua quantificação e avaliação é de difícil operacionalização.

Em síntese, apesar das limitações dos indicadores e da metodologia, a evidência empírica apresentada corrobora, no essencial, a tese de que em Portugal, no período posterior a 1974, o factor político-partidário teve importância na definição da estrutura, meios e natureza do poder local e tem um impacto significativo, embora muito complexo, sobre a organização do trabalho autárquico e seu financiamento e sobre algumas das suas principais áreas de actividade.

Por outro lado, se as diferenças entre autarquias geridas por partidos diferentes são claras nos primeiros mandatos, elas têm-se atenuado, nomeadamente nos últimos anos. Ou seja, se é certo que houve opções e prioridades muito diferentes no período inicial, o perfil das políticas municipais, medido por estes indicadores, tende a assemelhar-se entre municípios com maiorias políticas distintas.

## BIBLIOGRAFIA

- AIKEN, M.; R. DEPRÉ (1980) – Policy and Politics in Belgian Cities. *Policy and Politics*, 8 (1): 73-106.
- ALT, J. E. (1971) – Some social and political correlates of county borough expenditures. *British Journal of Political Science*, 1 (1): 49-62.
- BARNETT, R. *et al.* (1990) – The impact of party politics on patterns of service provision in english local authorities. *Policy and Politics*, 18 (3): 217-229.
- BOADEN, N. (1970) – *Urban Policy-Making. Influences on County Boroughs in England and Wales*. Cambridge University Press, Cambridge.
- BOYNE, G. (1985) – Changes in Labour power on district and county councils: regional patterns and policy consequences. *Local Government Studies*, July/August: 91-106.
- DANZIGER, J. (1976) – Twenty-six outputs in search of a taxonomy. *Policy and Politics*, 5: 201-212.

- DUNCAN, S.; M. GOODWIN (1988) – *The local state and uneven development. Behind the local Government crisis*. Polity Press, Cambridge.
- FRIED, R. C. (1971) – Communism, urban budgets, and the two Italies: a case study in comparative urban governments. *The Journal of Politics*, 33: 1008-1051.
- FRIED, R. C. (1976) – Party and policy in West German Cities. *American Political Science Review*, 70 (1): 11-24.
- GINSBURGH, V. *et al.* (1981) – Local government expenditures in Belgium: do political distinctions matter? *European Journal of Political Research*, 9: 169-179.
- GLASSBERG, A. (1973) – The linkage between urban policy outputs and voting behaviour: New York and London. *British Journal of Political Science*, 3: 341-361.
- GOSS, S. (1988) – *Local labour and local government. A study of changing interests, politics and policy in Southwark from 1919 to 1982*. Edinburgh University Press, Edinburgh.
- GYFORD, J. (1985) – *The politics of local socialism*. Allen & Unwin, Londres.
- HOGGART, K. (1986) – Geography, political control and local government policy outputs. *Progress in Human Geography*, 10: 1-23.
- HOGGART, K. *et al.* (1991) – Political party influence on preschool services in England, 1977-88. *Environment & Planning, C*, 9 (1): 95-110.
- JACKMAN, R.; M. SELLARS (1978) – Local expenditure and local discretion. *CES Review*, 3: 63-73.
- NEWTON, K. (1974) – Community performance in Britain. *Current Sociology*, XXII (1/3): 49-86.
- NEWTON, K.; L. SHARPE (1977) – Local outputs research: some reflections and proposals. *Policy and Politics*, 5: 61-82.
- OLIVER, F.; J. STANYER (1969) – Some aspects of the financial behaviour of County Boroughs. *Public Administration*, 47: 169-185.
- PAGE, E. *et al.* (1990) – Time, parties and budgetary change: fiscal decisions in English cities, 1974-1988. *British Journal of Political Science*, 20: 43-61.
- PCP (1985) – *Reforçar o poder local democrático, melhorar a vida das populações*. Ed. Avante, Lisboa.
- PINCH, S. (1987) – The changing geography of preschool services in England between 1977 and 1983. *Environment and Planning C*, 5: 469-480.
- SHARPE, L.; K. NEWTON (1984) – *Does Politics matter? The determinants of public policy*. Clarendon Press, Oxford.
- SILVA, C. N. (1995) – *Poder Local e Território. Análise geográfica das políticas municipais*. Dissertação de doutoramento em Geografia (Planeamento Regional e Local), Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa.
- STEWART, J. (1983) – *Local government: the conditions of local choice*. George Allen & Unwin, Londres.