

Universidades Lusíada

Branco, Francisco José do Nascimento, 1952-

**Municípios e políticas sociais em Portugal
(1977-1989)**

<http://hdl.handle.net/11067/3972>

Metadados

Data de Publicação	1995
Resumo	A pesquisa «Municípios e Políticas Sociais em Portugal», teve como objectivos o estudo da institucionalização da acção dos municípios portugueses nas políticas sociais e a caracterização e análise do perfil das políticas sociais municipais, vistos na sua relação com o processo de construção do Estado Social em Portugal. A orientação deste estudo relacionou-se com dois contextos particulares. O novo protagonismo do poder local em Portugal desenvolve-se em consequência de um processo alargado de d...
Palavras Chave	Administração municipal - Portugal, Portugal - Política social
Tipo	article
Revisão de Pares	no
Coleções	[ULL-ISSSL] IS, n. 11-12 (1995)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-04-19T20:42:12Z com informação proveniente do Repositório

MUNICÍPIOS E POLÍTICAS SOCIAIS EM PORTUGAL (1977-1989) *

*Francisco Branco ***

A pesquisa «Municípios e Políticas Sociais em Portugal», teve como objectivos o estudo da institucionalização da acção dos municípios portugueses nas políticas sociais e a caracterização e análise do perfil das políticas sociais municipais, vistos na sua relação com o processo de construção do Estado Social em Portugal.

A orientação deste estudo relacionou-se com dois contextos particulares. O novo protagonismo do poder local em Portugal desenvolve-se em consequência de um processo alargado de democratização da sociedade portuguesa apresentando-se, no ideário jurídico-político e no discurso social, como um espaço de autonomia e democracia local e de intervenção na melhoria das condições de vida das colectividades locais.

O processo de reorganização das autoridades locais em Portugal tem lugar num contexto sócio-histórico de crise económica e de reestruturação do Estado Providência, em que se articulam várias estratégias, com diferentes acentuações e combinatórias, designadamente: a privatização, a contratualização com a sociedade civil, a reorganização das relações entre Estado central e «governos locais».

Assim, foram preocupações da pesquisa, por um lado, analisar o lugar que a reorganização das relações entre Estado Central e governos locais têm ocupado no processo de reestruturação do Estado em Portugal e por outro lado, aferir os processos reais de intervenção municipal no domínio social com o ideal tipo de poder local, considerando igualmente as potencialidades e os limites da acção municipal na esfera social na perspectiva duma redefinição dos modelos clássicos das políticas sociais próprios do Estado Providência.

* Este artigo tem por base a pesquisa «Municípios e Políticas Sociais em Portugal», apresentada como Dissertação de Mestrado em Serviço Social e constitui a base da comunicação ao Seminário Investigar o Agir, ISSS, Lisboa, Junho 1994.

** Licenciatura e Mestrado em Serviço Social, docente no Instituto Superior de Serviço Social, Lisboa.

Perspectivas teóricas sobre o poder local, concepções e modelos de políticas sociais

As referências conceptuais que sustentam o nosso entendimento do poder local reportam-se às principais perspectivas teóricas ¹ sobre o governo local ².

O poder local é entendido como Estado local, «um poder que é Estado, embora local» ³. Nesta perspectiva importa reter o conceito de Estado local, ou municipal, clarificador do carácter estatal da gestão local (Sposati, 1991).

O poder local é considerado não apenas na forma estatal mas, igualmente, nas suas diferentes formas sociais. Enfatiza-se deste modo as relações entre Estado e Sociedade locais, uma vez que o poder local não é em si mesmo intrinsecamente democrático. Como destaca Santos (1989) «as virtualidades democráticas do poder local residem na sua proximidade à sociedade local, na multiplicidade de mecanismos de participação, de representação e de auscultação que torna possíveis, ... Mas a sociedade local só estará próxima do poder local se a organização e a representação dos interesses sectoriais for pluralista e se puder manifestar e agir livremente. ... Na medida em que o poder local fáctico se for concentrando ... estar-se-á a afastar da sociedade local, e nessa medida, por mais forte que seja o poder local, será forte enquanto poder, mas será fraco enquanto local» ⁴.

¹ Foram no essencial utilizadas obras secundárias que pela sua natureza permitiram recensear e conhecer os aspectos essenciais das principais concepções em presença. Destacamos os trabalhos de John Dearlove (1973, 1979), Jeanne Becquart-Leclercq (1976) e igualmente, pela sua revisão sintética das teorias sobre o governo local, Juan Mozzicafreddo et al (1988). Teve-se igualmente em consideração a perspectiva de Castells (1975). Para uma abordagem mais desenvolvida veja-se F. Branco *Municípios e Políticas Sociais em Portugal*, ISSS, Lisboa (a publicar).

² Como refere Dearlove, duas principais perspectivas têm orientado os estudos sobre os governos locais. Uma que considera o poder local como agência do governo central, outra que concebe as autoridades locais como governo autónomo (Dearlove, 1973: Parte I).

Na perspectiva que entende o poder local como agência da Administração Central, as autoridades locais são concebidas como estruturas administrativas cuja principal função é a implementação das políticas decididas pelos níveis superiores de governo. Assim é o governo central que determina as políticas e orientações remetendo-se o governo local à sua aplicação às particularidades locais. Nesta perspectiva, o controlo central baseia-se: a) na dependência das autoridades locais face às transferências financeiras da Administração Central; b) na uniformização dos serviços públicos justificada pela necessidade de garantir condições de igualdade de acesso a todos os cidadãos e em todas as regiões; c) no enquadramento da intervenção autárquica pela legislação emanada do Governo Central (Dearlove, 1973: Cap. I).

Na outra perspectiva, o poder local é entendido como governo autónomo («local self-government»), enquanto instituição representativa da democracia exercida pelos eleitores a nível local. Nesta óptica, quer através do voto, quer por via da mediação dos partidos políticos, quer ainda através dos *leaders* locais, os cidadãos exercem a sua influência na determinação das políticas locais (Dearlove, 1973, Cap. 2).

³ Expressão utilizada no texto de referência do Colóquio «As encruzilhadas do poder local», Coimbra, 14 e 15 de Julho, 1989.

⁴ Comunicação de abertura do Colóquio «As encruzilhadas do poder local», 1989.

O Estado local (municipal) é concebido não como uma agência do Estado central mas como uma forma própria de exercício do poder, no quadro de um conjunto de relações conflituais de autonomia e de dependência que articulam poder local e Estado central face ao contexto e dinâmica da sociedade local e seus agentes.

O Estado local é considerado não como um governo reactivo ao contexto local e com um reduzido papel no processo de decisão política mas como uma administração estatal com capacidade de seleccionar e excluir solicitações e alternativas que se configuram nas relações com a sociedade local (Dearlove, 1973).

Assim, no estudo do poder local, as relações Estado local-Estado central, inscritas numa matriz estrutural básica, devem ser examinadas através da análise concreta, contextual e historicamente situada, no sentido de evidenciar as características e tendências que estão inscritas nesse relacionamento.

Do mesmo modo torna-se necessário analisar especificamente as características e funções das práticas do Estado local, conferindo as opções seleccionadas e excluídas no uso da autonomia municipal. Importa igualmente considerar o relacionamento Estado local-sociedade local e nomeadamente o posicionamento do poder autárquico face às solicitações e exigências expressas pelos agentes sociais locais.

Focando agora um outro plano que está no centro das atenções do nosso trabalho, interessa-nos a articulação do Estado municipal com os modelos de política social.

A implantação e generalização do *Welfare State* apoiou-se no plano conceptual num modelo de *sistemas públicos nacionais de serviços sociais* inspirados nas propostas do Relatório Beveridge de 1942. Como refere Rosanvallon (1974: 115) «publicado em 1942, *Social Insurance and Allied Services*, serviu de base para construir o sistema britânico mas inspirou muito mais largamente todas as reformas realizadas nos principais países depois da segunda guerra mundial. Foi o primeiro documento a exprimir os grandes princípios da constituição do Estado-providência moderno» (Rosanvallon, 1984: 115). Visando ultrapassar políticas focalistas de erradicação da pobreza e esquemas parcelares de seguros sociais, Beveridge propõe um sistema *universal, unificado, uniforme e centralizado*⁵.

A par dos princípios da responsabilidade e intervenção públicas, âmbito universalista de acção e orientação redistributiva dos rendimentos que presidem às suas propostas, coexiste um modelo centralizado e uniformizado de prestações e serviços sociais suportado na ideia de uma providência central niveladora.

No quadro do Estado Providência, o lugar e funções do «Governo Local»/Poderes Locais tem-se apresentado de um modo descontínuo, marcado pela forma de intervenção do Estado e cultura política dos diferentes países.

⁵ O Plano Beveridge, Lisboa, Editorial Século, s/data e Rosanvallon (1984: 115)

Nos países norte-europeus, em que se implantou o intervencionismo «corporativista», as autoridades locais assumiram competências significativas no âmbito dos serviços de bem-estar social orientados para o consumo, especialmente a educação, a habitação e os serviços sociais (Loughlin, 1988: 167), casos da Grã-Bretanha, Suécia e outros países nórdicos. Nos países de tradição centralista (como a França) ou de capitalismo semiperiférico (como a Espanha e Portugal), quer sob a forma democrática, quer sob a forma de «regimes despóticos modernos», predominou o intervencionismo «estatista» de que a centralização foi um vector decisivo, pelo que as autarquias locais não assumiram competências significativas na esfera social. Na realidade, em Portugal, anteriormente a Abril de 1974, as autarquias locais estiveram praticamente afastadas de qualquer intervenção significativa no domínio das políticas sociais.

Hoje, a homogeneização e padronização da oferta de bens e serviços associados aos programas nacionais e massivos revelou-se claramente nos seus limites, não só pelos efeitos de burocratização e inadequação da oferta de bens e serviços às necessidades e pedidos da população (Fanfani, 1991: 132), como sobretudo pelo défice de equidade alcançado. Reconhecida generalizadamente, a crise do Estado Providência é também a crise dos modelos das políticas sociais clássicas e especificamente do paradigma da igualdade de oportunidades.

Pensar as políticas sociais, não na base do conceito de igualdade, medida pelas oportunidades, iguais perante a lei, de *acesso* a bens e serviços sociais, mas do ponto de vista da equidade, avaliada pelos *resultados* em termos de padrões heterogéneos de qualidade de vida, implica reconhecer, como claramente assinala Sposati (1991), que «as diferenças sociais, económicas culturais, exigem que se pense o tema da igualdade com desigualdade. O conceito liberal de igualdade de oportunidades só será real quando as oportunidades forem desiguais ao contrário do que hoje se verifica. Trata-se de uma discriminação positiva».

Na mesma linha de análise torna-se necessário pensar *o geral com o particular*, equacionar diferenciadamente a expressão das necessidades e aspirações: «A identificação precisa de necessidades básicas parece pressupor abordagens centradas em contextos sócio-comunitários concretos que permitam a articulação das dimensões «vívda» e «diferente» como os problemas são realmente experienciados pelas diferentes comunidades e indivíduos. Só a essa escala se afigura possível analisar a interdependência concreta entre os aspectos biológicos, culturais, psicossociais e económicos da existência humana» Henriques (1990: 24). Esta questão põe o problema da territorialização do sistema de governo. «Ao contrário dos modelos abstractos e homogéneos de respostas, a descentralização abre a necessidade de heterogeneidade, o que exige a construção de novas formas de obter a unidade. A diferenciação social ... exige a construção de padrões alternativos e não de um padrão ideal homogéneo» (Sposati e Falcão, 1990: 16). Todavia a *heterogeneidade* não é aqui vista como fundamento de uma *focalização* das políticas sociais, de políticas restritivas na delimitação da população objecto, com riscos de limitação da

universalidade e precarização das políticas sociais públicas, como se sugere em algumas propostas neoliberais, mas antes uma política que vise maiores níveis de equidade social através da conjugação de políticas universais de protecção social e acções específicas face a grupos e necessidades concretas (Fanfani, 1991).

A problemática da satisfação das necessidades humanas não se identifica com comportamentos de consumo nem se reduz à prestação estatal de serviços sociais, apresentando-se a participação individual e comunitária como condição da diminuição da insatisfação das necessidades das respectivas populações (Henriques, 1990). Mas igualmente como via de satisfação das necessidades humanas de existência (Falcão, 1979), aprofundamento da cidadania (Dowbor, 1982, 1987) e motivação endógena, contribuição para o processo de desenvolvimento local (Henriques, 1990).

Pensar as políticas sociais públicas nesta perspectiva, da *heterogeneidade, territorialidade e participação*, coloca como instrumental o conceito de Estado local/municipal. A instância municipal configura-se como uma forma de aproximar o Estado do quotidiano da população. O território local apresenta-se como o *locus* privilegiado da expressão das necessidades e aspirações, como importante sede para uma mais apropriada integração e definição do perfil das políticas sociais públicas, como mais real oportunidade de controlo e construção democráticas das acções e decisões de governo. Nesta óptica, um processo de descentralização e reorganização do Estado que articule a repartição dos recursos públicos e a divisão de trabalho inter-estatal, reforçando as possibilidades do Estado municipal não ser apenas uma instância de administração dos pequenos problemas, mas uma instância governamental efectiva na gestão social (Sposati, 1988, 1991), estará criando condições institucionais de maior governabilidade e eficácia dos sistemas públicos de serviços sociais (Fanfani, 1991).

A descentralização pode no entanto tomar diversas orientações. Num sentido, visando a valorização das funções do Estado local na esfera social, assente na transferência integrada e abrangente de competências, isto é de serviços, de poder de resolatividade e de recursos, no quadro de normas e políticas nacionais. Noutra perspectiva, a descentralização será limitada, parcelar e/ou residual quanto ao sistema de competências sociais transferidas para o Estado local, sem transferência significativa de poderes e de recursos adequados.

No entanto, a re-divisão de trabalho inter-estatal na gestão social não implica a descaracterização do Estado central e das suas funções mas, antes a sua redefinição. Aliás, uma articulação equilibrada apresenta-se, designadamente no terreno das políticas sociais, como a via mais ajustada a garantir o equilíbrio entre universalismo e particularismo (Fanfani, 1991), a possibilitar, como afirma G. Mello (1989)⁶, políti-

⁶ Citada por (Sposati e Falcão, 1990: 26)

cas flexíveis que reconhecem a diversidade dos pontos de partida e assegurem equidade nos pontos de chegada.

A polarização localista, que implicitamente se aponta como limite a considerar na intervenção municipal na esfera da reprodução social, não é a única dificuldade que se encerra na descentralização das políticas sociais, o que nos devolve de novo à natureza do poder local e reitera a pertinência da linha de pesquisa que se prossegue. Assim, examinar as políticas sociais municipais significa analisar quer as formas e o sentido do atendimento às necessidades sociais por parte do Estado local, quer, num contexto mais amplo, o direccionamento das políticas sociais em Portugal à luz da perspectivas de reestruturação do Estado providência. Particularmente a divisão do trabalho na gestão do social entre as diferentes esferas do Estado delimitando o actual estatuto autárquico na esfera social.

Significa igualmente, observar em que medida as políticas sociais dos municípios, não só operam uma melhoria das condições de vida das «colectividades locais», mas também promovem a democratização social e política. Mais especificamente, que lugar ocupam na gestão municipal na área social, o aprofundamento da planificação democrática e participada das políticas sociais locais pelos grupos e associações locais, a descentralização da gestão de equipamentos e serviços para outras entidades públicas ou particulares. E finalmente, permitem ainda, intentar delimitar os mecanismos sociais que favorecem ou limitam essas potencialidades, que no ideário jurídico-político se atribuem à instância local do Estado.

Os municípios portugueses na gestão das políticas sociais públicas : o estatuto autárquico na esfera social

O actual estatuto autárquico na esfera social em Portugal pode sintetizar-se em duas linhas de força essenciais: as atribuições municipais na esfera social constituem um conjunto de **competências residuais e suplementares**; a participação municipal na administração das políticas a nível local reserva aos municípios um **papel consultivo e subalterno**.

É essa a conclusão que se retira, quer de uma análise genérica do enquadramento jurídico das atribuições autárquicas e órgãos de participação municipal na área social (ver Quadro 1), quer de uma abordagem mais abrangente das atribuições municipais na esfera social no quadro da evolução e tendências das Políticas Sociais em Portugal. Não se tratando de desenvolver uma análise detalhada desta questão⁷ realçam-se apenas alguns aspectos gerais da análise das competências autárquicas.

⁷ Ver F. Branco, *Municípios e Políticas Sociais em Portugal*, ISSS, Lisboa, (a publicar).

Quadro 1

Competências municipais e órgãos de participação municipal na área social, Portugal, 1990.

	Segurança Social	Saúde	Educação	Habituação
Competências exclusivas dos municípios	Não consagradas na lei	Centros de saúde (previstos na lei mas não regulamentado)	– Escolas primárias – Transportes escolares – Acção social escolar	Atribuição de habitação social pública
Competências exercidas em coordenação com a Administração Central	Creches, jardins de infância, e lares para idosos (por meio de acordos com os Centros Regionais de Segurança Social)	Não consagradas na lei	Jardins de infância do ensino pré-escolar	Vários programas (ver Quadro 4)
Diplomas legais regulamentares	D.Lei n.º 77/84	D.Lei n.º 77/84	– D. Lei n.º 542/79 – D.Lei n.º 77/84 – D.Lei n.º 299/84 – D.Lei n.º 399-A/94	– D.Lei n.º 797/76 – D.Lei n.º 77/84 – Outros
Órgãos de participação na administração das políticas sociais a nível local	– Não existem a nível local – Conselho Regional de Segurança Social	– Comissão Consultiva de Saúde	– Conselhos consultivos em alguns graus de ensino e vários outros órgãos (ver nota 76)	Não existem
Diplomas legais regulamentares	– D.Lei n.º 26/83	Desp.º Normativo n.º 97/83	– D.Lei n.º 542/79 – D.Lei n.º 299/84 – D.Lei n.º 399-A/84	

O perfil das **políticas de acção social** que se tende a fixar consagra uma divisão de trabalho de gestão social entre o Estado central e a sociedade civil à margem dos municípios. O Estado preserva como suas atribuições fundamentais a administração de prestações sociais, os programas especializados e a assistência eventual e emergencial. A sociedade civil, através de organizações confessionais e comunitárias, assegura a criação e a gestão de equipamentos e serviços sociais com base em convénios (ou não) com os serviços estatais de segurança social. Aos municípios é cometido um papel suplementar quer no que se refere aos equipamentos, quer no tocante à prestação de serviços e outras modalidades de acção social.

A re-divisão do trabalho social processada pelas **políticas de saúde** caminha da esfera pública para a esfera privada e não privilegia a descentralização no interior do sistema público, numa repartição de atribuições e partilha de poderes entre o Estado central e as autarquias municipais, delimitando um papel supletivo dos municípios na administração de cuidados de saúde primários e especialmente na área da educação para a saúde.

A orientação prosseguida a nível das **políticas de educação**, embora se venham perspectivando formalmente novas atribuições e responsabilidades por parte dos municípios, vem adiando a descentralização efectiva das novas competências e privilegiando, numa estratégia informal e individualizada, a proposta de colaboração financeira dos municípios em matérias da responsabilidade do Estado central, sem que se processe uma redistribuição de funções entre a Administração Central e a Administração Local na gestão do sistema educativo.

No que se refere aos *mecanismos institucionais locais de administração das políticas sociais* não existem ao nível local mecanismos de administração global das políticas sociais, nem dispositivos de coordenação da actuação do Estado central com os municípios e as organizações da sociedade civil. A fragmentação sectorial é a norma. Os modelos orgânicos diferenciados.

No que se refere à **Segurança Social**, a administração local das políticas públicas de acção social é cometida aos Serviços Locais dos Centros Regionais de Segurança Social⁸, estruturas com estatuto de delegação e qualidade de terminal do sistema.

Não existem a nível local órgãos que assegurem a participação das entidades e instituições locais⁹. Apenas a nível regional está consagrada a existência de Conselhos Regionais de Segurança Social. A situação dos municípios no âmbito dos Conselhos Regionais de Segurança Social é deste modo uma situação de paridade institucional com diferentes parceiros e agentes sociais, em que a legitimidade política autárquica se dilui entre representações e interesses bem diferenciados.

⁸ Os Centros Regionais de Segurança Social são estruturas desconcentradas, da Secretaria de Estado da Segurança Social. Os Serviços Locais têm âmbito concelhio ou intermunicipal, agrupando vários concelhos.

⁹ O princípio da participação está consagrada na Lei orgânica do Sistema de Segurança Social — Decreto-Lei n.º 549/77 de 31 de Dezembro. No Art. 29.º estabelece-se: «A participação institucionalizada das associações sindicais e outras organizações de trabalhadores, das autarquias e comunidades locais, das instituições privadas de solidariedade social não lucrativas e ainda de outras entidades interessadas no sistema unificado de segurança social é assegurada, através de uma estrutura específica, nos diferentes níveis orgânicos do sector».

A administração local das políticas de Saúde é exercida pelos Centros de Saúde enquanto estruturas terminais do Serviço Nacional de Saúde, na dependência das Administrações Regionais de Saúde. Na orgânica dos Centros de Saúde ¹⁰ está prevista a existência de uma «Comissão Consultiva de Saúde» com competências de acompanhamento da gestão, apresentação de propostas e pareceres sobre a actividade do centro de saúde e dinamização do corpo de voluntários.

Nestes órgãos de participação, o estatuto autárquico é igualmente de paridade institucional com representantes de entidades locais.

Na área da **Educação**, o actual leque de competências e um importante intervenção autárquica nos domínios da educação não formal e acção sócio-educativa delimitam um campo de actuação municipal que não tem correspondência com o papel atribuído ao poder local na administração do ensino. Até ao presente, a participação autárquica no sistema educativo tem sido bastante reduzida tendo apenas como canais o assento da Associação Nacional de Municípios no Conselho Nacional de Educação e a presença, nem sempre concretizada, nos conselhos consultivos dos órgãos de gestão pedagógica das escolas e centros de educação pré-escolar ¹¹.

Os municípios têm hoje uma participação limitada na administração da educação embora se perspetive um aprofundamento do papel atribuído às autarquias locais apesar de não lhe ser reconhecida intervenção privilegiada em relação a outros agentes locais. O seu alcance e efectividade dependem do modelo que vier a ser consagrado para a administração das escolas e do sistema educativo a nível local.

A análise dos mecanismos institucionais locais de administração das políticas sociais permite assim concluir que **o papel atribuído aos municípios é no essencial consultivo, sem correspondência com a dimensão e importância das funções efectivamente assumidas pelas autarquias locais e pouco consentâneo com a legitimidade democrática de que estão investidas face a outros agentes locais.**

As políticas sociais públicas em Portugal, caracterizadas, até ao início da década de 80, por um importante papel regulador do Estado na consagração e universalização de direitos sociais e na prestação de bens e serviços sociais, são a partir de então progressivamente marcadas pela contenção da despesa social e pela redução dos serviços estatais e pelo importância crescente da privatização e contratualização da

¹⁰ Ver Despacho Normativo n.º 97/83, de 22 de Abril — Regulamento dos Centros de Saúde. Os centros de Saúde têm âmbito municipal ou sub-municipal.

¹¹ Na verdade as Câmaras Municipais integram outros órgãos de administração do sistema educativo designadamente os Conselhos Consultivos da Acção Social Escolar e dos Transportes Escolares cuja responsabilidade lhes está cometida. Participam ainda nas comissões de obras e Conselhos de Manutenção do Património Escolar, órgãos estes que têm uma limitada relevância. Veja-se (Matos, 1990).

regulação social com sectores da sociedade civil. Assim, o perfil das políticas sociais que se tende a fixar consagra uma divisão de trabalho de gestão do social entre o Estado central e a sociedade civil que marginaliza os municípios, configurando-se deste modo um estatuto autárquico na esfera social restritivo e não potenciador do desenvolvimento social local.

Na matriz jurídico-institucional a descentralização na esfera social em Portugal é claramente limitada, quase não aconteceu Ainda assim, a prática estatal, sob diversas formas, acentua o seu carácter difuso e ambíguo. Num plano não aplicando a lei (como acontece com a não regulamentação das competências transferidas, nos procedimentos de enquadramento financeiro das novas atribuições sociais, na não criação ou deficiente funcionamento dos órgãos de participação, ...). Noutro plano, prosseguindo uma *descentralização ah doc*, propondo aos municípios acções de alargamento do seu campo de actuação na esfera social fora de um processo integrado de divisão inter-estatal de trabalho na gestão social.

Pode concluir-se que o enquadramento jurídico das atribuições municipais em Portugal perspectiva a intervenção autárquica na esfera social como competências suplementares.

No essencial, aos municípios não compete o provimento obrigatório dos bens e serviços garantidos pelas políticas sociais públicas, mas apenas a acção, «facultativa» suplementar à intervenção dos serviços do Estado central e de organizações da sociedade civil, às quais tem sido progressivamente atribuído o estatuto de parceria e cometido o papel substitutivo.

A intervenção autárquica acaba sendo não apenas suplementar mas também supletiva, o que decorre menos do quadro jurídico estabelecido do que das características e da eficácia atingida pelas políticas sociais públicas concretizadas pelo Estado central.

A insatisfação das necessidades sociais emergem no quotidiano e expressam-se no território, confrontando o Estado local e a sua capacidade de resposta e compromisso com as necessidades locais. Como destaca Sposati (1988. 133) o confronto entre o legal e o legítimo é uma das condições estruturantes da acção dos serviços sociais municipais). Desta forma, a intervenção autárquica na esfera social fica então determinada pelas condições de exercício do poder autárquico no nosso país e pelos projectos políticos particulares.

Atribuições autárquicas e condições da autonomia municipal

Na verdade, se a intervenção autárquica na esfera social é delimitada pelo enquadramento jurídico das atribuições municipais nos domínios sociais e pelo papel reservado às autarquias locais nos mecanismos de administração das políticas

sociais a nível local, é também determinada pelo actual estatuto autárquico em Portugal, no quadro mais geral das relações entre os municípios e o Estado central. Neste plano, das relações Estado central-municípios, a existência de mecanismos e instrumentos que garantam a autonomia financeira é um vector decisivo na criação das condições de exercício do poder autárquico.

Como assinalam Ruivo e Veneza «Um dos pontos fulcrais da descentralização reside na capacidade de financiamento e na autonomia financeira. São estas que subjazem e dão consistência à autonomia política do Poder Local ao desembocarem na elaboração, aprovação e alteração de planos de actividade, na mobilização dos recursos atribuídos por lei às autarquias, na realização de despesas e gestão do património. Sem umas não existe a outra, podendo globalmente vir a perder-se a capacidade de intervenção que caracteriza os entes descentralizados» (Ruivo e Veneza, 1988: 18). Este é, igualmente, segundo os resultados da pesquisa CIES/ISCTE, o ponto de vista expresso pelos Presidentes das Câmaras. Na apreciação dos autarcas, as dificuldades financeiras constituem o principal bloqueamento à autonomia municipal.

Elemento aferidor da efectividade do processo de descentralização é a participação das autarquias na despesa pública, pelo que, para além do confronto dos mecanismos formais que consagram a repartição dos recursos públicos entre os diferentes níveis do Estado, importa medir designadamente, o comportamento das transferências financeiras da administração central para os municípios e a tributação fiscal a nível local pois são estes dois vectores que sustentam, decisivamente, a capacidade de intervenção municipal. Analisando, com base no Quadro 1-A (Anexo), as transferências financeiras do Estado (FEF)¹² para os municípios, podemos constatar que, entre 1980 e 1989, se registou uma evolução continuamente decrescente da participação das autarquias municipais na despesa pública, verificando-se uma redução de 8,5% em 1980 para 4% em 1989, o que se traduz numa redução superior a 50%. Está deste modo sobretudo em questão o padrão de distribuição dos recursos públicos entre o Estado central e local.

Analisando o comportamento dos impostos locais verifica-se que o dispositivo de financiamento local tem vindo a ampliar progressivamente o leque dos impostos arrecadados pelos municípios, o que tem contribuído para o crescimento das receitas municipais provenientes da tributação fiscal. No entanto, o crescimento, em valores absolutos, dos impostos locais não produziu alterações marcantes na estru-

¹² As transferências financeiras do Estado central para os municípios não se reduzem ao FEF, Fundo de Equilíbrio Financeiro, mas no período considerado representam cerca de 95% do total das transferências (Antunes, 1987: 126).

tura das receitas municipais como permite observar o Quadro 2-A (Anexo). Registe-se que, a estrutura de receitas locais em Portugal, confere às transferências financeiras um dos valores mais elevados no contexto dos países europeus nos quais estas são relativizadas pela importância significativa dos impostos locais, como se pode observar no Quadro 3-A (Anexo). Ora a experiência portuguesa, e de muitos outros países também, mostra que as transferências estão sujeitas a flutuações diversas, são mais sensíveis à conjuntura política e económica não garantindo um padrão crescente ou constante de participação local na despesa pública. Assim, a capacidade de gerar recursos pela tributação local é que sustenta mais efectivamente a autonomia financeira, e também política e administrativa dos municípios, e amplia a sua capacidade de financiar os encargos sociais, independentemente do carácter das atribuições legais nesta esfera de actividade.

Em síntese, verifica-se que os municípios não têm visto aumentar o seu peso na estrutura de despesas do Estado e no Produto Nacional.

A intervenção municipal na esfera social na visão dos autarcas: os autarcas e os modelos de regulação social

Para uma análise mais compreensiva das políticas sociais municipais, é pertinente examinar o ponto de vista dos autarcas sobre a intervenção municipal na esfera social. Neste sentido referimos de seguida alguns elementos tendo por base resultados do nosso estudo sobre a Área Metropolitana de Lisboa ¹³.

Uma atitude favorável, nalguns casos a reiteração da sua absoluta necessidade, caracterizam a posição generalizada dos autarcas face à transferência para os municípios de novas competências na área social.

Uma aceitação condicional no entanto, que parece justificada pelas contingências que têm marcado o processo de descentralização em Portugal e especificamente nos sectores sociais.

Duas condições fundamentais se destacam no depoimento dos autarcas. Uma necessária: a concretização do processo de regionalização do país. Outra, requisito absoluto: que novas responsabilidades sejam acompanhadas de recursos adequados.

¹³ A pesquisa foi desenvolvida com base num conjunto diversificado de técnicas de observação: *entrevistas estruturadas* aos autarcas dos 16 municípios da Área Metropolitana de Lisboa, responsáveis pelos Serviços Municipais de Acção Social, Educação e Saúde, e num *inquérito por administração directa* a técnicos dos serviços referidos. Estas entrevistas foram complementadas com a consulta directa de documentação municipal, designadamente Planos de Actividades e Orçamentos anuais das Câmaras Municipais; Planos de Intervenção Social quando existentes; Regulamentos e Estruturas dos Serviços Municipais; Estudos gerais e de caracterização social dos concelhos; Recenseamentos dos Agentes Sociais Locais, publicações informativas municipais, etc. A pesquisa de campo foi concretizada entre o 4.º trimestre de 1989 e o 2.º trimestre de 1990.

Condição fundamental para o aprofundamento do processo de descentralização, de transferência para os municípios de novas responsabilidades, a **regionalização** é apontada com acentuações diferenciadas.

A repartição de responsabilidades entre vários níveis da administração pública está subjacente e é tida como facilitadora das relações entre municípios e serviços regionais mas, é a necessidade da institucionalização de um poder autárquico regional que substitua as estruturas desconcentradas da Administração Central que ocupa o centro do discurso e autoriza que se afirme que, designadamente para os autarcas da CDU, *é a regionalização e não a municipalização que se apresenta como objecto privilegiado de reivindicação política*, como o «poder local que falta»¹⁴.

No que se refere às **novas competências nas áreas sociais** a atribuir aos municípios, os autarcas enumeraram um conjunto diversificado de domínios sendo no sector da Educação que se regista o maior número de propostas.

Constata-se igualmente que as propostas enumeradas se enquadram, regra geral, numa linha de *gestão corrente*, de continuidade da intervenção municipal nas áreas sociais e não ultrapassam, de um modo geral, as actividades e iniciativas que já vêm em regra sendo praticadas pelos municípios, ainda que se situem para além da esfera de competências que legalmente lhes está cometida.

Quanto à sua natureza, as novas competências apontadas enquadram-se maioritariamente nas áreas tradicionais de actuação autárquica, isto é, na *produção e conservação de equipamentos* colectivos, surgindo com menor relevância os vectores da *prestação directa de serviços sociais* e da *administração dos sistemas* (incluindo a função de assessoria e apoio técnico, ...) de serviços públicos na área social.

Na sua maioria, os autarcas não reivindicam um outro papel do município nesta esfera de intervenção, **aceitando de algum modo a secundarização a que são remetidos pelo poder central no domínio das políticas sociais, e que se objectiva no actual estatuto autárquico na esfera social**, como atrás se analisou.

Confirma-se assim o estatuto autárquico no domínio social, na representação e expectativa dos autarcas, como um *poder compensatório, assistencial*, que ajuda, ... desempenha uma parte, mas secundária e fragmentada, regra geral. Este posicionamento dos autarcas não apresenta diferenciações significativas por via dos partidos políticos em que se filiam apresentando-se pois como uma questão de carácter supra-partidário.

Não obstante esta representação dominante, alguns eleitos em número pouco significativo, e do mesmo modo, de diferentes quadrantes políticos, enfatizam cla-

¹⁴ Expressão que titula a obra de Luís Sá, destacado dirigente comunista e especialista em questões do poder local e regional «Regiões Administrativas, o poder local que falta» (1989).

ramente a necessidade de uma maior participação autárquica na administração dos sistemas públicos de educação, saúde e segurança social (acção social).

Um aspecto que permite compreender melhor, as políticas sociais municipais e o posicionamento dos autarcas é a explicitação de *responsabilidades que não deverão ser cometidas às autarquias* municipais. Estas verificam-se sobretudo na área da *saúde*. As justificações avançadas são no entanto pouco desenvolvidas e remetem genericamente para a complexidade do sector.

Este posicionamento parece confirmar a *«falta de vocação» dos municípios portugueses para a prestação de serviços sociais e a sua maior apetência para a construção e conservação de equipamentos*. Note-se que, na sua maioria, os autarcas que defenderam a conveniência e adequação da municipalização de novas responsabilidades na área da saúde se reportaram à «construção e conservação dos centros de saúde». Apenas num caso foi preconizada a prestação de cuidados de saúde primários como competência municipal.

O exame de novas competências municipais na esfera social faz emergir como vector analítico relevante a **questão da regionalização**. Neste contexto, a valorização das funções a exercer pelos governos regionais tem como contra-face a relativa conformação com a sub-alternidade da acção municipal na esfera social e a subvalorização do papel dos municípios no desenvolvimento social. *Se parece claro o peso das determinações políticas na priorização da regionalização surgem como menos evidentes as razões da subalternização municipal*, a não ser por uma representação cultural histórica.

Avançamos a hipótese de que a maioria dos autarcas parece associar um modelo de políticas sociais fundado num padrão ideal homogéneo e nivelador, próprio do Estado-providência «clássico», estruturado em «Sistemas Nacionais», como única forma de garantir a universalidade e equidade na resposta às necessidades sociais, com uma concepção de desenvolvimento própria ao paradigma «funcionalista», privilegiando a intervenção institucional e central no que respeita aos «consumos colectivos» em detrimento de processos territoriais e informais de satisfação de necessidades (Henriques, 1990: 47) ¹⁵.

¹⁵ Conforme a conceptualização avançada por (Henriques, 1990), o paradigma «funcionalista» assenta em pressupostos de «difusão espacial do desenvolvimento» e o planeamento regional é conceptualizado como instrumento adequado à definição das grandes redes de infraestruturas e equipamentos. Mais especificamente, no domínio que nos interessa, na extensão às áreas periféricas da democratização das condições de acesso a bens e serviços sociais existentes nas áreas centrais por forma a garantir a uniformização dos «standards». Segundo o autor «a teoria do desenvolvimento regional baseia-se fortemente no papel da intervenção pública institucionalizada e centralizada no que respeita à intervenção estatal na área das infra-estruturas e da satisfação das necessidades sociais (consumo colectivo)» (Henriques, 1990: 47).

Os autarcas, no seu posicionamento face à intervenção municipal na esfera social, revelam, na sua maioria, uma relativa conformação com a subalternidade do estatuto autárquico na esfera social. Não só porque não enfatizam o alargamento das esferas de competência municipal no domínio social, mas também porque não perspectivam um lugar de maior relevância na administração das políticas sociais a nível local.

O discurso dos autarcas sobre os órgãos de participação na administração a nível local das políticas sociais públicas é na maioria dos casos pouco elaborado. A exigência de constituição, funcionamento regular, e/ou reforma desses órgãos não ocorre de modo significativo¹⁶. A iniciativa quando existe orienta-se para a viabilização de formas expeditas de contacto e colaboração, modalidades directas de relacionamento entre Município e entidades públicas, a propósito de projectos e/ou problemas pontuais.

A gestão expedita substitui-se à procura dos mecanismos que confirmem substância e transparência institucional ao papel dos municípios. Como que a ineficácia e desajustamento destas estruturas se ajusta ao actual estatuto autárquico na esfera social e se encaixa no actual estágio de desenvolvimento das políticas sociais municipais.

O distanciamento e esvaziamento do Conselho Regional de Segurança Social conjuga-se com a irrelevância das funções autárquicas neste sector das políticas sociais e o limitado investimento público na política de acção social.

A ineficácia e dispersão das Comissões Consultivas de Saúde joga com o papel subalterno que os cuidados de saúde primários desempenham na actual política de saúde.

As particularidades da gestão institucional do sistema educativo, com graus significativos de autonomia, designadamente na esfera pedagógica, potenciam um relacionamento mais estreito entre a Escola e o Município compensando desajustamentos claros entre as responsabilidades autárquicas e a sua participação na administração do sistema.

Em síntese, poderá afirmar-se que se os municípios têm sido mantidos à margem do processo de reformulação da divisão do trabalho de gestão do social, tal confluí, da orientação estratégica imprimida às políticas sociais no nosso país mas, também, do posicionamento das principais forças sociais presentes na direcção dos municípios. Para a maioria destes actores sociais abrangidos pelo nosso estudo, a divisão

¹⁶ Ao longo das 16 entrevistas ocorre apenas uma referência à iniciativa autárquica no sentido da criação e funcionamento de órgãos de participação, no caso a «Comissão Consultiva de Saúde». Refira-se igualmente que apesar das limitações de funcionamento destes órgãos, as respostas dos autarcas às perguntas respeitantes à participação municipal nestas instâncias, ainda que não uniforme, não deixa de revelar algum alheamento.

de trabalho deve operar-se privilegiadamente entre o Estado central e as Regiões administrativas a criar.

A dinâmica da gestão autárquica na esfera social e a perspectiva da territorialização das políticas sociais

Com base nos resultados da nossa pesquisa, tendo por amostra os municípios da Área Metropolitana de Lisboa, abordaremos alguns aspectos das políticas sociais municipais que constituem outros quantos desafios que a descentralização das políticas sociais coloca aos municípios.

Embora, até ao presente, não se registre um direccionamento social e político articulado, no sentido de conferir um estatuto de maior relevância aos municípios na gestão das políticas sociais, verifica-se que, em Portugal, a partir de 1986 (IV mandato autárquico), os serviços sociais municipais apresentam um significativo padrão de institucionalização, revelado quer no plano formal, pela existência de serviços próprios, quer na vertente técnica, pelo apetrechamento em recursos humanos especializados nas áreas sociais.

Nos municípios portugueses, os encargos sociais, revelam, nos últimos quinze anos, apesar de um contexto de austeridade fiscal, uma maior organicidade com as contas municipais ¹⁷. No entanto, e apesar do seu carácter não consolidado, a despesa social municipal comprova a secundaridade dos serviços sociais nas políticas municipais a par de um lugar de relevo no orçamento autárquico de outros sectores de exercício legal não obrigatório ¹⁸.

As políticas sociais municipais têm sido até hoje em Portugal sobretudo políticas de equipamento, como comprovam o inventário das realizações sociais e a análise da despesa social dos municípios ¹⁹. Este perfil essencial das políticas sociais municipais reitera-se, no depoimento dos autarcas, na enumeração de novas competências nas áreas sociais a atribuir aos municípios

¹⁷ Ver gráfico I (Anexo).

¹⁸ Regista-se concretamente uma crescente importância dos encargos com o sector da cultura e desporto, na maioria dos casos a ocupar um lugar importante no orçamento autárquico (Quadro 4-A — Anexo). Esta orientação parece confirmar que as autarquias locais valorizam cada vez mais a dimensão política e ideológica da reprodução das relações sociais locais, investindo numa área com carácter «facultativo» mas que confere ao poder local uma margem de manobra que outros sectores não autorizam (Aballea, 1989).

¹⁹ Nos municípios da Área Metropolitana de Lisboa (1986/89), 47% da despesa municipal de educação — ensino básico, é realizado com a construção de equipamentos escolares. Do mesmo modo, 52,7% da despesa municipal de acção social destina-se à construção de equipamentos por promoção municipal ou através do apoio à construção de equipamentos pelos Agentes Sociais Locais (Quadros 5-A e 6-A — Anexo).

Sem prejuízo da positividade dos programas de construção e beneficiação de equipamentos escolares e de apoio à família e população idosa que os municípios na sua generalidade desenvolveram nos primeiros mandatos autárquicos, designadamente face ao contexto de carências em infra-estruturas sociais que então se verificava, a sua continuidade e perspectivação como núcleo estrutural das políticas sociais autárquicas sugere que se assinale a existência de uma *perspectiva equipamentista do social*. Esta visão, ao focalizar a satisfação das necessidades sociais, no acesso aos equipamentos colectivos, opera uma funcionalização do social não confirmando as potencialidades estratégicas do poder local para introduzir uma nova atitude de intervenção na esfera da reprodução social na qual se amplie, igualmente, o poder de controle social da população.

A análise das políticas sociais municipais revelou, em conjugação com uma orientação primordial centrada na construção de equipamentos, vias divergentes de acção, reforçando ou não vectores estratégicos ao desenvolvimento local.

A orientação predominante adoptada para a *gestão dos equipamentos sociais* construídos pelos municípios no sentido de atribuir a administração dos equipamentos aos agentes sociais locais, inscreve-se numa via de descentralização e autonomização de grupos sociais potenciadora da participação individual e comunitária (Quadro 7-A — Anexo);

Apesar do carácter limitado e compensatório da ajuda financeira, *o apoio aos agentes sociais locais*, quer no que se refere à construção de equipamentos quer relativamente à prestação de serviços sociais, funciona como contributo para o aprofundamento das solidariedades locais, motivação endógena e contribuição para o processo de desenvolvimento local e diversificação das formas públicas de atendimento às necessidades sociais.

A importância que progressivamente vêm assumindo os *projectos e acções de carácter educativo e promocional* (Quadro 8-A — Anexo), pela incidência das dimensões endógenas e de territorialidade, contribui para uma maior integração e adequação das políticas sociais e poderá conhecer mais efectividade à medida que se supere o carácter descontínuo e relativamente pouco estruturado no quadro do desenvolvimento social local que estas acções ainda revelam.

A *prestação de serviços sociais* directos pelos municípios só ocorre com carácter pontual, o que constitui nomeadamente uma restrição ao desenvolvimento de acções focalizadas em grupos específicos de maior vulnerabilidade numa perspectiva de discriminação positiva de oportunidades. Em contraste com a construção de equipamentos sociais este domínio não é entendido como um campo de «vocaçào» municipal privilegiando os municípios o apoio à administração de serviços sociais

por agentes locais, que mobilizam, concomitante e primordialmente, recursos do Estado central através da celebração de convénios de cooperação, designadamente na área da acção social. Em casos relativamente pontuais, os municípios asseguram a prestação directa de serviços sociais quer por iniciativa própria quer através de acordos de parceria com serviços da Administração Central e organismos particulares de carácter social. Esta última modalidade está na base do alargamento dos domínios de prestação de serviços sociais pelos municípios sobretudo através da criação de algumas estruturas de apoio social a grupos vulneráveis e de risco.

Os procedimentos de *estudo e diagnóstico da situação social dos municípios* apresentam um carácter pouco desenvolvido e primordialmente centrado no levantamento de redes de equipamentos sociais e avaliação das taxas de cobertura da população abrangida, revelando-se assim um vector limitativo do conhecimento de dimensões essenciais das necessidades e aspirações sociais no território municipal.

A fraca relevância das *competências transferidas para as Freguesias* (Quadro 9-A — Anexo) comprova, nesta área, um processo restrito e incipiente de descentralização no interior do Estado local, o que constituiu uma limitação a um processo de desenvolvimento social local mais participado e democrático aos níveis da decisão e da acção.

O poder autárquico face à sociedade civil na intervenção no domínio social

Uma última dimensão de análise desenvolvida no nosso estudo reporta-se às relações estabelecidas entre o poder autárquico e a sociedade local no quadro da intervenção municipal na área social e em particular, os processos de consulta e participação dos agentes sociais locais na planificação e execução das políticas sociais a nível local.

Neste plano, verifica-se que as formas organizadas e regulares de consulta e participação dos agentes sociais locais estão relativamente ausentes e quando existentes, se trata ainda de formas embrionárias, limitadas apenas a alguns sectores e/ou ainda sem existência formal e/ou funcionamento regular. Aliás, na verdade, o que se regista nalguns casos é não a criação e funcionamento de órgãos de participação e consulta dos grupos e entidades particulares locais, mas sim a implementação de estruturas mistas de agentes sociais e serviços locais da Administração Central, órgãos e serviços autárquicos ²⁰.

²⁰ Podem referir-se como exemplos: Comissão Para a Pessoa Deficiente; Comissão Municipal de Idosos; Comissão Municipal Para a Infância; Grupo de Trabalho Para a Educação e Ensino; Grupo de Trabalho Para a Alfabetização de Adultos ...

A existência e funcionamento destas estruturas (de qualquer forma, como foi referido, em número reduzido e de carácter sectorial) revestir-se-á sem dúvida da maior importância, nomeadamente ao criar condições de maior articulação e integração de recursos e acções, e ao oportunizar experiências de «parceria», de acção convergente de serviços estatais, autarquias e associações locais, funcionando também, curiosamente, como uma forma de compensação da subalternidade da participação dos municípios na administração das políticas sociais ao nível local. Estas instâncias, encerrando as virtualidades já apontadas, põem no entanto a sua ênfase mais na *coordenação social* do que na *participação* e conferem maior protagonismo aos órgãos políticos e técnicos das autarquias e aos serviços locais do Estado central e muito menos oportunidade de uma interlocução com a sociedade civil.

Assim, uma reduzida ocorrência de formas organizadas e regulares de consulta, comprovam, os limites da planificação democrática e participada das políticas sociais locais pelos grupos e associações locais, revelando, que na actual fase da vida municipal em Portugal, os municípios valorizam sobretudo a sociedade-providência, produtora de serviços sociais e subalternizam a sociedade política, gestora e interferente na definição das acções e prioridades do Estado local. Apoiam a solidariedade no seio da sociedade mas não desenvolvem e aprofundam a democracia.

A análise das entrevistas aos autarcas, dos inquéritos aos serviços municipais e da documentação municipal recolhida, revela a existência de relações preferenciais dos municípios com algumas associações ²¹. Como elementos não sistemáticos que sustentam este ponto de vista, refiram-se a existência de associações apoiadas de uma forma regular e significativa e outras que o não são do mesmo modo; a apresentação por alguns Serviços Municipais, quando inquiridos sobre os agentes locais intervenientes no território municipal, de listagens incompletas ou de declarações do tipo «estes são aqueles com quem a Câmara tem mais relação ...»; a revelação de conflitos latentes ou expressos com algumas associações locais. No entanto, mesmo na ausência de um estudo mais sistemático, é possível perceber na intervenção autárquica a existência de dinâmicas mais integradoras e dinâmicas mais excludentes. Registaram-se nomeadamente diferenças sensíveis na avaliação pelos autarcas da utilidade das associações religiosas, o que pode ser tomado, mormente nos municípios dirigidos por forças políticas com um outro núcleo ideológico de referência, como um indicador de experiências de relacionamento pluralista e de acção convergente com a diversidade dos agentes sociais locais.

²¹ Segundo John Dearlove (1973: 155) a posição do poder autárquico face aos grupos locais é determinada pela avaliação da utilidade da acção dos diferentes grupos, pela proximidade política das associações à ideologia dos autarcas e pelos métodos de expressão das solicitações e exigências por parte dos agentes sociais locais.

O relacionamento do poder autárquico com os agentes sociais locais é, no estágio actual, atravessado por culturas e formas de legitimação contraditórias. Num sentido revela-se a existência de um «clientelismo autárquico», noutro sentido estruturam-se práticas referenciadas a uma cultura política democrática em que as relações de poder são mediadas pelo reconhecimento dos direitos dos agentes sociais locais enquanto parceiros sociais.

Estes diferentes elementos evidenciam que existe um caminho importante a percorrer no sentido da intensificação da relação das autarquias locais com a sociedade civil local e do aprofundamento dos mecanismos democráticos de participação e decisão local. No sentido afinal, que Boaventura Santos²² assinala, da confirmação das virtualidades democráticas do poder local, assentes na proximidade à sociedade local e na multiplicidade de mecanismos de participação, de representação e auscultação.

Em conclusão, podemos referir que, as políticas sociais municipais em Portugal apresentam um grau crescente, mas ainda reduzido, de institucionalização como parte integrante das políticas sociais públicas, como revelam, um tempo de implantação dos serviços sociais mais lento do que o verificado para a maioria dos serviços municipais e a secundaridade da despesa social nos encargos municipais. Mas a importância das acções suplementares e supletivas concretizadas pelos municípios evidenciam claramente o desfasamento do actual estatuto institucional autárquico na esfera social.

A gestão autárquica na esfera social vem revelando uma dinâmica que se articula divergentemente com a perspectiva de territorialização das políticas sociais, ora confirmando as potencialidades que se lhe atribuem, ora revelando claramente os seus limites em práticas que reproduzem os modelos tradicionais e centrais do Estado providência clássico.

Assim, a criação de condições para o aprofundamento das políticas sociais municipais exige claramente a revisão do estatuto institucional (que configura o município como agente governamental suplementar para as políticas sociais), mas coloca também a questão da capacidade instituinte e de inovação por parte dos municípios. As potencialidades de transformação não residem só na relação com o poder central (enquanto espaço onde se têm que definir condições básicas à autonomia local e o desenho das políticas sociais centrais), mas também, no sentido programático e opções seleccionadas pelas políticas prosseguidas pelos municípios, na inovação dos modelos de políticas sociais e na prática de relacionamento com a sociedade local.

²² Comunicação de abertura do Colóquio «As Encruzilhadas do Poder Local», Coimbra, Julho de 1989.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABALLEA, François — «Stratégies municipales, reproduction sociale et régulation spatiale», *Recherche Sociale*, n.º 110, Paris, FORS, pp. 3-52.
- BECQUART-LECLERQ (1976) — *Paradoxes du pouvoir local*, Paris, Presses de Fondation Nacional das Sciences Politiques.
- CAMPOS, Bernardo (1988) — «O financiamento dos municípios», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 25/26, Coimbra, Centro de Estudos Sociais, pp. 115-126.
- CASTELLS, Manuel (1975) — *La Question Urbaine*, 2.ª edição revista, Paris, Maspero.
- DEARLOVE, John (1973) — *The politics of policy in local government*, Cambridge, Cambridge University Press.
- DOWBOR, Ladislau (1982) — «Planificação central e regional», *Espaço & Debates*, n.º 6, São Paulo, NERU, pp. 55-63.
- DOWBOR, Ladislau (1987) — *Planificação central e regional*, São Paulo, Brasiliense.
- FALCÃO, M. Carmo (1979) — *Serviço Social — uma nova visão teórica*, 3.ª edição revista, São Paulo, Cortez & Moraes.
- FANFANI, Emílio (1991) — *Pobreza y Política Social: Más alla del neoasistencialismo*, in El Estado Benefactor — Un Paradigma en crisis, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.
- HENRIQUES, J. Manuel (1990) — *Municípios e Desenvolvimento*, Lisboa, Escher.
- LOUGHILN, Martin (1988) «Socialismo municipal num estado unitário», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 25/26, Coimbra, Centro de Estudos Sociais, pp. 163-185.
- MATOS, António (1990) — «A Lei de Bases do Sistema Educativo e as Autarquias Locais», *Educação e Ensino*, Setúbal, AMDS, n.º 1, 1990, pp. 46-50.
- MELLO, Guiomar (1986) — *Pressupostos para a municipalização do ensino de 1.º grau*, in Municipalismo, Orestes Quércia (org.), São Paulo, 1986, CEPASP-Cidade Press, pp. 120/129.
- MORAIS, Isaltino (1988) — *O financiamento das autarquias locais*, Comunicação ao Seminário «Modernizar e Desenvolver a Administração Local», Lisboa, CCRLVT.
- MOZZICAFREDDO et al. (1989) — *Gestão e legitimidade no sistema político local*, Lisboa, Escher, 1991.
- PORTAS, Nuno (1988) — «Problemas da descentralização», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 25/26, Coimbra, Centro de Estudos Sociais, pp. 61-78.
- ROSANVALLON, Pierre (1984) — *A crise do Estado Providência*, Lisboa, Inquérito.
- RUIVO, Fernando e VENEZA, Ana (1988) — «Seis Questões pelo Poder Local», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 25/26, Coimbra, Centro de Estudos Sociais, pp. 7-20.
- SANTOS, Boaventura S. (1989) — Comunicação de abertura ao colóquio *Encruzilhadas do poder local*, Coimbra, Centro de Estudos Sociais, Julho 1989.
- SPOSATI, Aldaíza (1988) — *Vida Urbana e Gestão da Pobreza*, São Paulo, Cortez Editora.
- SPOSATI, Aldaíza (1991) — *Descentralización y Cultura Institucional*, policopiado.
- SPOSATI, Aldaíza e FALCÃO, M. Carmo (1990) — *A assistência social brasileira: descentralização e municipalização*, São Paulo, EDUC

ANEXO

Quadro 1-A

Transferências da Administração Central (FEF)
para os municípios sobre as despesas do Orçamento Geral de Estado, Portugal, 1979/1990

(preços correntes /milhares de contos)

Anos	FEF (1)	Variação FEF	Taxa de inflação	Despesas OGE (2)	(1)/(2)
1979	22 300				
1980	30 132	35.0	16.6	355 048	8.5
1981	34 814	15.7	20.0	440 045	7.9
1982	40 300	15.8	22.4	560 352	7.2
1983	46 472	15.4	25.5	720 585	6.3
1984	51 497	10.8	29.3	901 326	5.7
1985	65 000	26.3	19.3	1 210 677	5.4
1986	78 304	20.5	11.7	1 596 086	4.9
1987	89 500	14.3	9.4	1 908 163	4.7
1988	91 200	1.9	9.7	2 172 178	4.2
1989	107 640	16.5	12.6	2 654 560	4.0
1990	128 400	19.3	13.4		

Fonte: FEF: Finanças Municipais e Orçamento Geral de Estado; Despesas OGE: 1980/87 (Mozzicafred do et al, 1988 b); 1988/90 — Orçamento Geral de Estado.

Legenda: FEF — Fundo de Equilíbrio Financeiro — Transferências do Estado para os municípios segundo dotação do OGE; OGE — Orçamento Geral de Estado

Quadro 2-A

Fontes do financiamento local (%)

	80	81	82	83	84	85	86
Impostos	19	19	24	20	20	20	20
Transferências	75	68	62	66	74	73	72
Empréstimos	6	13	14	14	6	7	8
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: (Porto, 1988) [transcrito de Campos, 1988: 117]

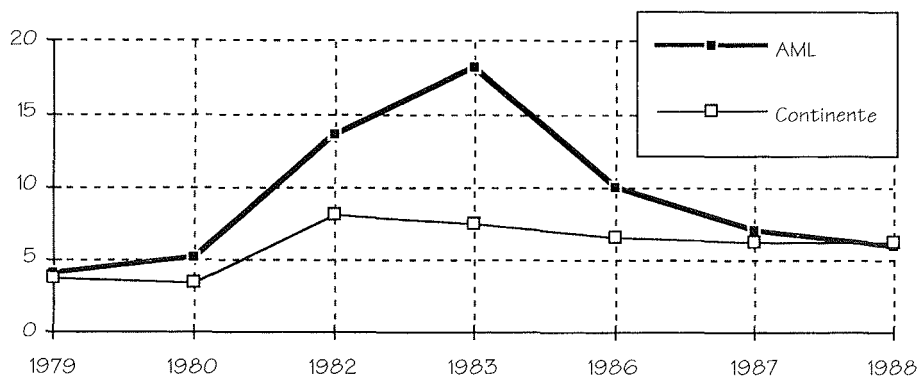
Quadro 3-A
Transferências e impostos locais — Europa 1986 (%)

Países	Transferências	Impostos locais
Luxemburgo	84.5	15.5
Suíça	84.4	5.6
Suécia	68.3	31.7
Espanha	61.2	38.8
Noruega	58.9	41.1
R.F.Alemanha	53.4	46.6
França	53.0	47.0
Dinamarca	44.0	56.
Bélgica	40.7	59.3
Reino Unido	39.3	60.7
Grécia	36.3	63.7
Irlanda	20.5	79.5
Portugal	18.7	81.3
Itália	5.3	94.7
Holanda	94.7	5.3

* Transferências gerais ou afectas

Fonte: Les Politiques de Subventions aux Collectivités Locales, Conselho da Europa, 1986 [elaborado a partir de (Morais, 1988)].

GRÁFICO 1
Evolução percentual da despesa social dos municípios em Portugal, 1979/1988 (%)



Fonte: Finanças Municipais 1979, 1980, 1981/82, 1983, 1986, 1987, 1988, Direcção Geral da Administração Autárquica

Quadro 4-A
Despesas municipais orçamentadas, 1986/1989,
Municípios da Área Metropolitana de Lisboa (%)

Ano	Cultura e Desporto	Serviços Sociais	Despesas Sociais por sectores		
			Educação	A. Social	Saúde
1986	9,3	12,5	10,4	1,9	0,2
1987	8,8	11,4	9,6	1,5	0,3
1988	12,8	9,8	8,2	1,6	0,1
1989	13,4	7,9	6,4	1,3	0,2
Média	11,1	10,4	8,6	1,6	0,2

Fonte: Planos de Actividades das Câmaras Municipais 1986, 1987, 1988 e 1989, Área Metropolitana de Lisboa

Quadro 5-A
Estrutura da despesa municipal de educação — Ensino Básico, AML, 1986/89 (%)

Despesa	%
Edifícios escolares	47,0
Material didáctico	6,0
Transportes escolares	34,3
Acção social escolar	5,0
Apoio a actividades pedagógicas	3,2
Expediente e limpeza	2,0
Outras despesas	2,5
Total	100,0

Fonte: Planos de Actividades das Câmaras Municipais 1986, 1987, 1988 e 1989, Área Metropolitana de Lisboa

Quadro 6-A
Estrutura da despesa municipal de acção social, AML, 1986/89 (%)

Despesa	%
Equipamento de promoção municipal	40,3
Financiamento de equipamento promovido por Agentes Sociais Locais	12,4
Apoio financeiro ao funcionamento de Agentes Sociais Locais	23,3
Projectos educativos e promocionais	9,0
Outros projectos	15,0
Total	10,0

Fonte: Planos de Actividades das Câmaras Municipais 1986, 1987, 1988 e 1989, Área Metropolitana de Lisboa

Quadro 7-A
Modalidades de gestão de equipamentos sociais construídos pelos municípios,
Área Metropolitana de Lisboa, 1989 (%)

Modalidades	Prepond.	P. signif.	Não	N. resp.
Municipal	0	5	69	6
Atribuída a agentes sociais	94	0	0	6
Atribuída a entidades públicas	38	31	25	6
Concedida a entidades privadas	0	19	75	6

Fonte: Entrevistas aos Autarcas Responsáveis pelos sectores da Acção Social, Educação e Saúde, AML, 1989.

Quadro 8-A
Projectos e acções de carácter educativo e promocional, AML, 1979/89

Acções de prevenção da doença e promoção da saúde

- Campanhas de vacinação e saúde infantil
- Programas de saúde materna
- Educação alimentar
- Prevenção de doenças cardio-vasculares, cancro e tabagismo
- Prevenção da SIDA
- Educação ambiental e Projecto «Cidades Saudáveis»
- Prevenção da deficiência
- Prevenção da toxicodependência

Intervenção face a grupos em situação de risco ou vulnerabilidade

- Projectos de luta contra a pobreza
- Intervenção face a crianças em situações de risco
- Apoio à recuperação de jovens toxicodependentes
- Programas de animação sociocultural e lazer para idosos
- Projecto de melhoria das condições habitacionais de idosos
- Sensibilização para a problemática da população idosa e dos deficientes

Acções de animação sócio-educativa e promoção do sucesso educativo

- Actividades de sensibilização/iniciação: leitura, informática, música, expressão dramática, dança, ... no Ensino Primário
- Programa de educação física e desporto escolar no Ensino Primário
- PIPSE, Programa Integrado de Promoção do Sucesso Educativo
- Projecto ECO: animação sócio-educativa e ligação escola-comunidade

Acções de formação de base e formação profissional

- Cursos de educação de base para adultos
- Acções de formação profissional para jovens e adultos

Programas de formação de professores, agentes educativos, técnicos e pessoal das instituições sociais

- Formação de professores do Ensino Primário — Expressão plástica, Música, Património, Ambiente, Educação Física, ...)
- Apoio aos Polos de Formação Contínua de Professores
- Apoio Projecto Minerva — Formação de professores e introdução da informática no ensino
- Formação de técnicos de educação das IPSS (creches, jardim de infância e ateliers de tempos livres)
- Formação de técnicos e pessoal das IPSS

Fonte: Questionário aos Serviços Municipais de Acção Social, Educação e Saúde, Área Metropolitana de Lisboa, 1990.

Quadro 9-A
Competências na área social transferidas pelos municípios
para as Juntas de Freguesia, Área Metropolitana de Lisboa, 1990

Área	Funções	N.º
Ação Social	— Gestão de Equipamentos Sociais (centros de dia para idosos e equipamentos para infância — Creches, Jardins de Infância/ /Ateliers de Tempos Livres)	3
	— Apoio logístico e financeiro aos Agentes Sociais Locais (Associações de Idosos)	2
Educação e Ensino	— Conservação e manutenção das Escolas Primárias (pequenas reparações)	9
	— Funcionamento das Cantinas Escolares	2
	— Atribuição de subsídios regulares para despesas de limpeza, material e expediente	1
	— Apoio às iniciativas pedagógicas das escolas	4
	— Organização dos transportes escolares	2
	— Apoio à administração da acção social	2
	— Gestão de bibliotecas escolares	1
Saúde	— Gestão de pequenas unidades de saúde de promoção municipal (posto médico)	1

Fontes: Entrevista aos autarcas responsáveis pelos pelouros da Acção Social, Educação e Saúde, Área Metropolitana de Lisboa, 1989 e Questionário aos Serviços Municipais de Acção Social, Educação e Saúde, Área Metropolitana de Lisboa, 1990