

**Universidade do Minho**  
**Escola de Economia e Gestão**

**As Prioridades Políticas dos Governos Locais Portugueses: Análise Empírica da  
Alocação das Despesas Municipais**

Carla Sofia dos Santos Rocha

Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Administração Pública

Orientador:  
Pedro J. Camões

Braga  
Março 2006

## DECLARAÇÃO

## **AGRADECIMENTOS**

Não penso que seja suficiente aqui mencionar o nome de todos aqueles que me apoiaram na realização da presente dissertação, como forma de demonstrar o meu agradecimento. No entanto, considero importante reconhecer e agradecer, publicamente, todo o apoio por eles prestado ao longo deste trabalho.

Ao meu orientador, Professor Doutor Pedro Camões pelas sugestões, disponibilidade e incentivo que sempre me dispensou, assim como pelo apoio e dedicação com que me acompanhou nesta caminhada.

Uma palavra de agradecimento a todos os funcionários das câmaras municipais por mim contactadas, que se prontificaram a enviar os dados solicitados e que gentilmente o fizeram.

O meu agradecimento também para a Professora Doutora Sílvia Camões, pela disponibilidade e generosidade demonstrada ao longo de todo este percurso.

Finalmente, não podia deixar de agradecer aos meus amigos e familiares, todo o apoio moral e alento que em muito facilitou esta caminhada. Em particular, agradeço aos meus pais.

Um agradecimento muito especial, ao Nelson, pelo incondicional apoio e pelo carinho que dele recebi em todos os momentos da elaboração deste trabalho.

## RESUMO

Tendo em conta a satisfação das necessidades das populações que representam e confrontados com a escassez de recursos, cada governo local desenvolve diferentes políticas públicas, isto é, estabelece diferentes prioridades. No entanto, nem todos gastam o dinheiro da mesma forma. Enquanto, por exemplo, alguns decisores locais optam por gastar mais em políticas sociais outros preferem investir na construção de arruamentos e infra-estruturas rodoviárias. Quais serão então as prioridades dos municípios portugueses? De que forma os municípios despendem os seus recursos? Que factores justificarão a variabilidade das prioridades políticas entre os municípios?

Os resultados de estudos semelhantes desenvolvidos nos Estados Unidos da América (EUA) apontam para a ideia de que as prioridades políticas dos governos locais são determinadas pela opinião pública, pela actividade dos grupos de interesse e pela competição partidária (Jacoby e Schneider 2001). Tanto quanto sabemos, um estudo deste género é pioneiro em Portugal, contudo, dados os constrangimentos legais e financeiros a que os municípios estão sujeitos, não são de esperar resultados semelhantes aos encontrados nos EUA.

Nesta dissertação, recorreremos a um *design cross section* testando um modelo empírico para os 278 municípios de Portugal Continental, no ano de 2001. O modelo visa analisar a variabilidade das prioridades políticas nos municípios portugueses através da análise dos tipos de despesas levadas a cabo pelos diferentes governos locais.

Os resultados empíricos permitem-nos concluir que as variáveis que representam a procura política dos cidadãos, são os principais determinantes das prioridades políticas, isto é, são as necessidades das populações que fazem com que os decisores políticos optem por desenvolver determinadas políticas públicas.

## **ABSTRACT**

Given the aim of satisfying the needs of local populations and faced with resource limitations, local governments pursue different public policies. This implies that they have to establish different priorities, which means that they spend their financial resources in various ways. While, for example, some decision-makers choose to spend their money in social policy others opt to build infrastructures and other constructions. The relevant question is then what determines the priorities of Portuguese municipalities? How they spend their financial resources? And what are the factors behind the variability in the public policy priorities of the municipalities.

The results of similar studies developed in the United States point to the idea that priorities of local governments are determined by public opinion, the activity of interest groups and party competition (Jacoby e Schneider 2001). As far as we know, this kind of study has never been conducted in Portugal. However, given that the legal and financial constraints of the Portuguese municipalities are not similar, the expected results are, therefore, different.

This dissertation uses a cross section research design with a statistical model of 278 municipalities with 2001 data. The empirical results allow the conclusion that the variables representing the political demand of the local citizens are the main determinants of the priorities. This means that political decision-makers, on average, opt to develop public policies that face the local needs of the populations.

## ÍNDICE GERAL

<b>ÍNDICE DE TABELAS .....</b>	<b>viii</b>
<b>ÍNDICE DE GRÁFICOS .....</b>	<b>viii</b>
<b>ABREVIATURAS.....</b>	<b>ix</b>
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>2. O ORÇAMENTO PÚBLICO .....</b>	<b>6</b>
2.1. Da Perspectiva Normativa à Perspectiva Positiva.....	7
2.2. As Mudanças nas Rubricas Orçamentais .....	12
2.2.1. O Modelo Incremental .....	13
2.2.2. Os <i>Trade-offs</i> entre as Rubricas Orçamentais.....	15
2.2.3. As Quebras no Equilíbrio Orçamental .....	17
<b>3. O ESTUDO DAS PRIORIDADES POLÍTICAS.....</b>	<b>22</b>
3.1. A Tradução das Políticas Públicas em Prioridades Políticas .....	23
3.2. Os Factores Determinantes das Prioridades Políticas .....	24
3.2.1. O Processo Político e a Opinião Pública .....	30
3.2.2. O Processo Político e os Grupos de Interesse .....	34
3.2.3. O Processo Político e o Partidarismo .....	37
3.2.4. O Processo Político e o Ciclo Político Económico .....	42
3.3. As Prioridades Políticas numa Perspectiva Comparada .....	48
3.4. A Nova Geração de Estudos Empíricos: As Prioridades Políticas como Conceito Operacional .....	54
<b>4. ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO GOVERNO LOCAL PORTUGUÊS.....</b>	<b>63</b>
4.1. A Organização do Governo Local Português .....	64
4.2. A Dinâmica da Transferência das Atribuições Municipais.....	66
4.3. O Sistema Financeiro Municipal.....	73
4.3.1. O Processo Orçamental das Autarquias Locais .....	76

<b>5. HIPÓTESES E METODOLOGIA.....</b>	<b>82</b>
5.1. Hipóteses.....	84
5.2. <i>Design</i> de Investigação.....	89
5.2.1 Variável Dependente: As Prioridades Políticas.....	89
5.3. Análise e Recolha de Dados.....	96
<b>6. ANÁLISE EMPÍRICA DA VARIABILIDADE DAS PRIORIDADES .....</b>	<b>99</b>
6.1. Operacionalização das Hipóteses.....	99
6.2. Resultados Empíricos .....	104
<b>7. CONCLUSÃO .....</b>	<b>109</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>113</b>
<b>LEGISLAÇÃO.....</b>	<b>124</b>
<b>ANEXOS</b>	
Anexo I.....	126
Anexo II.....	127
Anexo III.....	128
Anexo IV.....	134

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 4.1.	Evolução das Receitas e Despesas nos Municípios do Continente (1990-2001) .	69
Tabela 4.2.	Investimento Municipal nos Municípios do Continente (1990-2001) .....	71
Tabela 4.3.	Investimento Municipal por NUTS II em Portugal Continental (2001) .....	72
Tabela 5.1.	Despesas de Investimento da Região de Entre Douro e Vouga no ano 2001 .....	82
Tabela 5.2.	Matriz Hipotética de Imputação de Despesas .....	89
Tabela 5.3.	Peso de cada Rubrica no Total do Investimento Local .....	92
Tabela 5.4.	Resultados obtidos através da Análise Factorial .....	93
Tabela 6.1.	Variáveis Independentes .....	103
Tabela 6.2.	Determinantes das Prioridades Políticas dos Municípios Portugueses .....	104

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 5.1.	Resultados obtidos através da Análise Factorial .....	95
Gráfico 5.2.	Representação Gráfica da Variável Dependente .....	98

## **ABREVIATURAS**

AD - Aliança Democrática

CCDRN - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região Norte

CDS/PP - Partido do Centro Democrático Social – Partido Popular

CNE - Comissão Nacional de Eleições

CRP - Constituição da República Portuguesa

DGAL - Direcção Geral das Autarquias Locais

EUA - Estados Unidos da América

FBM - Fundo de Base Municipal

FCM - Fundo de Coesão Municipal

FEF - Fundo de Equilíbrio Financeiro

FFF - Fundo de Financiamento das Freguesias

FGM - Fundo Geral Municipal

INE - Instituto Nacional de Estatística

IVA - Imposto sobre o Valor Acrescentado

MITS - Multiple Interrupted Time Séries

NUT - Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OGE - Orçamento Geral do Estado

PCP/CDU - Partido Comunista Português—Coligação Democrática Unitária

PIB - Produto Interno Bruto

POCAL - Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais

PPBS - Planning, Programming, Budget System

PPM - Partido Popular Monárquico

PS - Partido Socialista

PSD - Partido Social Democrata

STAPE - Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral

ZBB - Orçamento de Base Zero

## 1. INTRODUÇÃO

Na sua actuação cada governo é confrontado com uma variedade de problemas e em ordem a lidar com esses problemas, cada governo desenvolve uma série de políticas públicas. Como resultado, as políticas públicas de um governo podem diferir em relação a outro, dependendo da prioridade que cada um atribui a determinado assunto. Se, para uns a prioridade é erradicar as barracas e os bairros degradados, para outros a prioridade é a construção de infra-estruturas rodoviárias. Cada governo estabelece as suas metas, faz as suas apostas, dependendo das necessidades que pretende ver satisfeitas. O mesmo acontece tanto ao nível do governo central, como ao nível local.

As prioridades políticas constituem assim um aspecto central no processo de decisão política. De facto, constituem a ponte entre a procura política e os serviços governamentais (Jacoby e Schneider 2001). Para Evan Ringuist e James Garand (1999), o estudo das prioridades políticas representa um ponto fulcral na investigação relativa às políticas públicas.

Em cada governo local, os recursos públicos são distribuídos pelas diversas áreas funcionais de forma diferente, com o objectivo de resolver problemas diferentes. A decisão de gastar mais numa área, em detrimento de outra, reflecte as prioridades políticas de cada governo. Assim, dada a escassez de recursos a que os governos locais estão sujeitos, a alocação das despesas pelas diferentes áreas funcionais constitui uma clara manifestação de quais as prioridades políticas de cada Estado (Garand e Hendrick 1991). Por exemplo, e considerando tudo o resto constante, um Estado que gasta 20% do seu orçamento em educação confere mais importância, ou melhor, atribui maior prioridade à educação do que aquele Estado que apenas despende 10% do seu orçamento em políticas educativas.

Apesar de já existir a nível internacional alguma literatura sobre este tema (Jacoby e Schneider 2001; 2003; 2004; Coggburn e Schneider 2003; Snook e Duff 2004), em Portugal não são conhecidos estudos que versem especificamente sobre as prioridades políticas do Estado central e em particular que estudem as prioridades dos municípios portugueses.

De facto, uma análise deste género aos municípios portugueses é muito difícil, visto que, os dados relativos à classificação funcional das despesas não se encontram publicados, dificultando a investigação nesta área. Paulo Pereira e João Silva (2001, 7), enfatizam esta situação ao dizer que desconhecemos aquilo que as autarquias gastam numa óptica funcional. Segundo os autores:

“Embora os municípios devam incluir um quadro anexo à conta de gerência, com a classificação funcional das despesas (e a grande maioria o faça), essa informação não tem tido até hoje nenhuma divulgação pública nem tratamento estatístico, pelo que continuamos a desconhecer, quase por completo, o que as autarquias despendem numa óptica funcional. Os dados das contas de gerência divulgados pela Direcção Geral das Autarquias Locais (DGAL), numa classificação económica, permitem a distinção entre despesas correntes e de capital e respectivas subdivisões. Apenas as despesas de investimento têm uma classificação funcional, ainda que reduzida.”

Deste modo, o estudo das prioridades políticas dos municípios portugueses assume uma grande importância, na medida que vamos conhecer aquilo que as autarquias gastam numa óptica funcional. A questão de interesse não é saber quanto é que cada município gasta em cada política, mas sim, como é que os municípios despendem os seus recursos. Ou melhor, como é que os municípios escolhem as suas prioridades tendo em conta as limitações de recursos a que estão sujeitos.

Neste sentido, este trabalho propõe-se analisar a variabilidade das prioridades políticas nos municípios portugueses através da análise dos tipos de despesas levadas a cabo pelos diferentes governos locais, para o que tentará responder às seguintes questões:

- (i) De que forma os municípios portugueses despendem os seus recursos?
- (ii) Quais os factores que determinam a variabilidade das prioridades políticas dos municípios portugueses?

Na tentativa de resposta a estas questões, vamos testar quatro hipóteses que nos pareceram relevantes ao longo da nossa revisão de literatura. Alguns autores argumentam que a ideologia partidária e a existência de maioria no órgão executivo influenciam a preferência pelas políticas públicas locais. Para outros, quando o partido que governa no executivo camarário coincide com aquele que governa no governo central, estão criadas condições que podem justificar a preferência por determinadas políticas públicas. Para outros ainda, são as variáveis que representam a procura política dos cidadãos, os principais determinantes da variabilidade das prioridades políticas.

A relevância deste tema pode ser justificada por duas principais razões. Em primeiro lugar, pela importância de conhecer a forma como os municípios gastam os seus recursos. Com este estudo, pretendemos conhecer quais os sectores mais privilegiados e quais os mais esquecidos pelos responsáveis municipais. Será que os governos municipais privilegiam a educação e as áreas sociais, ou serão as vias de comunicação e a urbanização as áreas mais favorecidas? Em segundo lugar, este tema assume extrema importância quando deparamos com a total ausência de um estudo deste tipo no nosso país. Segundo Pereira e Silva (2001), trata-se de uma situação particularmente grave quando, por exemplo, se pretende realizar um processo de transferências de

competências para os municípios. Segundo o autor, nem a administração central, nem os municípios sabem, ao certo, o custo real das competências a ser transferidas, o que pode constituir até um factor de bloqueio indesejável ao processo de acrescidas competências municipais.

O objectivo central deste estudo é a apresentação e a aplicação empírica de um modelo de análise das prioridades políticas dos municípios portugueses, ao mesmo tempo que se procuram explicações que justifiquem a variabilidade destas mesmas prioridades. Desta forma, este estudo encontra-se organizado em cinco capítulos.

No capítulo dois, abordamos o orçamento público. Com este capítulo pretendemos mostrar a importância do orçamento como documento que fixa prioridades para determinado período de tempo. Neste capítulo, fazemos um enquadramento teórico sobre o orçamento público, partindo da contraposição da perspectiva normativa à perspectiva positiva do orçamento. Os diferentes modelos de decisão orçamental são também alvo de estudo.

No capítulo terceiro, centramos a análise no estudo das prioridades políticas e especificamente nos factores que explicam a sua variabilidade. Por exemplo, para alguns autores, a opinião pública e a existência de grupos de interesse são os principais determinantes das prioridades políticas, enquanto que, para outros, são as condições que representam a procura política as que melhor explicam a variabilidade das políticas públicas. Neste capítulo, analisamos os estudos de diversos autores, para tentar perceber que factores poderão estar na origem da variabilidade das prioridades políticas. Será que são factores como o partidarismo e a ideologia partidária os que melhor explicam esta variabilidade?

O capítulo quarto é dedicado ao sistema político e administrativo português, ao nível do poder central e local. Neste capítulo, exploramos essencialmente a dinâmica das transferências das

atribuições municipais e o sistema financeiro municipal. Na última subsecção focamos um aspecto particular do sistema financeiro autárquico, ao referir o processo orçamental das autarquias locais.

A parte empírica do nosso trabalho é constituída pelos capítulos cinco e seis. A estrutura destes capítulos inclui a descrição da metodologia utilizada, a especificação do modelo, as hipóteses a testar, a descrição dos dados e as suas fontes e, ainda, os testes empíricos e a apresentação e análise dos resultados obtidos. Finalmente, no último capítulo, enunciamos as conclusões do nosso trabalho, terminando com uma discussão sobre os assuntos estudados ao longo da dissertação.

## 2. O ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público é normalmente definido como o documento que apresenta as despesas e as receitas que os decisores políticos pretendem levar a cabo nas diferentes rubricas orçamentais, durante determinado período de tempo. Segundo James Anderson (1984), o orçamento reflecte os programas políticos que os decisores pretendem desenvolver durante certo período de governação. Aaron Wildavsky (1964), define o orçamento como a tradução das necessidades e dos objectivos das populações em políticas públicas. Para este autor, o orçamento é um plano de acção para aqueles que têm como tarefa a implementação de políticas públicas. Assim, o orçamento é a representação em termos monetários da actividade governamental, consubstanciando, um meio de fazer escolhas de entre políticas públicas. Os diferentes governos locais estabelecem as suas prioridades políticas através da alocação de recursos nas diversas áreas funcionais. Para Wildavsky (1964, 128):

*“The budget is the lifeblood of the government, the financial reflection of what the government does or intends to do”.*

Neste capítulo, abordamos o processo de decisão orçamental. Na Secção 2.1., descrevemos as principais abordagens que se têm debruçado sobre o processo orçamental, contrapondo principalmente a abordagem normativa à teoria económica positiva. Na Secção 2.2., analisamos a variabilidade entre as diferentes rubricas orçamentais, ao mesmo tempo que estudamos a mudança na alocação dos recursos ao longo dos anos. Uma vez que os recursos das organizações são limitados, é necessário fazer escolhas, estabelecendo prioridades de entre as várias políticas públicas. Assim, vamos analisar a existência de *trade-offs* entre as rubricas

orçamentais, bem como as quebras significativas no orçamento, designadas por *punctuations*. Apesar do incrementalismo parecer explicar muito do que se passa a nível orçamental, nada diz acerca das mudanças abruptas nas prioridades políticas dos diferentes governos (Jones 2001). Segundo este autor, quando os decisores políticos prestam especial atenção a determinado programa, ocorrem as *punctuations*, isto é, as quebras no equilíbrio orçamental. As diferentes formas de decisão orçamental são objecto de estudo nesta última subsecção.

### **2.1. Da Perspectiva Normativa à Perspectiva Positiva**

Para satisfazer as necessidades das respectivas populações, os governos têm que desenvolver políticas públicas, cuja actividade implica necessariamente a realização de despesas. São relativamente poucas as políticas públicas que podem ser desenvolvidas sem dinheiro, fazendo com que o impacto e a importância de uma política possa ser determinada pela quantidade de fundos que a organização tem ao seu dispor. A eficácia e a prioridade atribuída a políticas como a melhoria de vias de comunicação, o meio ambiente e a habitação social é determinada pela quantidade de verbas atribuída a cada política pelos diferentes governos.

Desta forma, as organizações têm de quantificar, em termos monetários, toda a actividade económica, política e administrativa, possibilitando através da previsão e aplicação regular dos recursos arrecadados, o equilíbrio entre as receitas e as despesas (Carvalho 1996). O orçamento é mais do que uma escala de valores onde os recursos são distribuídos pelos diferentes programas. Ele traduz a direcção e a intensidade das políticas públicas desenvolvidas pelos diferentes governos, representando a escolha dos decisores de entre as várias políticas. O orçamento é muitas vezes assumido como o mais importante aspecto do processo de formação política, uma vez que fornece à organização um programa de acção para determinado período de tempo.

Para Frederick Mosher (1954), o orçamento é um documento de planeamento que requer sistemáticas comparações entre diferentes alternativas, tendo em conta o impacto de cada uma delas. Para Wildavsky (1964), o orçamento é o mecanismo que transforma os recursos financeiros em prioridades políticas consubstanciando a peça mais importante do sistema político. No orçamento encontram-se respostas sobre as prioridades políticas dos governos, por exemplo, se estes preferem despesas de índole social ou despesas mais vocacionadas para o desenvolvimento económico. Para além de dar a conhecer as áreas prioritárias de determinado governo, o orçamento também reflecte as mudanças que acontecem ao longo dos anos nas prioridades políticas.

O processo orçamental é um tema que tem vindo a ser estudado por diferentes perspectivas teóricas. A primeira é a perspectiva normativa que nos diz como é que as decisões orçamentais deveriam ser tomadas, como o orçamento deveria ser elaborado.

Em 1940, V.O. Key lamenta a falta da existência de uma teoria orçamental quando pergunta “Em que base pode o governo decidir alocar X% dos seus recursos na actividade A em vez de optar pela actividade B?”. Confrontados com a limitação dos recursos, os decisores políticos têm que tomar decisões, uma vez que com o dinheiro disponível os governos podem optar por desenvolver esta ou aquela actividade, mas não ambas. Assim, em que base é feita a escolha das políticas públicas a desenvolver?

Segundo a perspectiva normativa, o orçamento é visto como um processo que requer sistemáticas comparações entre alternativas, tendo em conta o impacto de cada uma delas, de acordo com uma análise de custos e benefícios. Para esta perspectiva, o homem é um ser racional que fixa os seus objectivos, conhece todas as alternativas, bem como o impacto causado pela escolha de cada uma e age em ordem a maximizar esses objectivos.

É de acordo com o modelo normativo, que nos EUA foram introduzidos modelos de apoio à gestão financeira como o PPBS (*Planning, Programming, Budget-System*) e o ZBB (*Zero Base Budgeting*), tratando-se de sistemas destinados a introduzir racionalidade na administração financeira, conjugando a análise dos recursos com a análise dos objectivos.

A reacção a esta teoria parte daqueles que defendem que as organizações são unidades sociais onde coexistem diferentes agentes políticos com diferentes objectivos e informação, fazendo com que a racionalidade dos actores seja limitada. Isto é, nem sempre o decisor tem informação completa sobre todas as alternativas e todas as consequências em termos de benefícios e custos. Segundo Herbert Simon (1947), a racionalidade humana é limitada, o que faz com que por causa dos limites de análise e conhecimentos, o ser humano aceite alternativas meramente satisfatórias.

Surgem, assim, teorias explicativas do processo orçamental, baseadas numa perspectiva positiva, tais como a teoria do sistema político (Easton 1953), a teoria da *public choice* (Niskanen 1971) e a teoria do processo organizacional (Davis, Dempster e Wildavsky 1966). A principal preocupação das três teorias que formam a perspectiva positiva, é a explicação e a previsão das decisões orçamentais. Para os teóricos desta perspectiva, as decisões orçamentais são o resultado de diferentes objectivos e da relativa informação que o homem dispõe sobre as diversas alternativas e as suas consequências.

Uma primeira teoria enquadrada na perspectiva positiva do orçamento é a teoria do sistema político definida por David Easton (1953). Para Easton, as decisões orçamentais são vistas como o resultado dos *outputs* do sistema político, isto é, como uma função do ambiente (condições demográficas, desemprego, rendimento disponível, etc.) e das características do sistema político (competição partidária, entre outras). As principais questões levantadas por esta teoria são: De que forma é que os factores ambientais afectam o sistema político? Como é que as características do

sistema político afectam as políticas públicas? De que forma é que os factores ambientais afectam directamente as políticas públicas?

O trabalho de Easton tem sido utilizado por vários investigadores na análise das decisões orçamentais, nomeadamente quando se pretende conhecer a influência dos factores económicos *versus* factores políticos nas decisões orçamentais. Os trabalhos de Thomas Dye (1966) e de Ira Sharkansky e Richard Hofferbert (1969), são talvez os mais citados nesta área. No entanto, para autores como George Boyne (1985; 1998), este modelo falha na falta de coerência como explicação do processo orçamental, uma vez que, mais do que uma fonte de hipóteses para serem testadas num trabalho empírico, o modelo de Easton traduz-se como uma forma de descrição de um certo fenómeno político.

A teoria da *public choice* constitui a segunda teoria baseada na perspectiva positiva que pretende explicar o processo de decisão orçamental. Para os teóricos da *public choice*, os agentes do processo político agem no sentido de maximizar a sua utilidade. Os políticos, por um lado, procuram a rentabilidade eleitoral enquanto que os burocratas actuam em ordem a prosseguir os seus próprios objectivos, entre os quais o aumento de poder, a promoção pessoal e o acréscimo de compensações materiais (Niskanen 1971). Este autor explica como agem os agentes do processo político—cidadãos, políticos e burocratas—em ordem a satisfazer os seus interesses individuais. Assim, os políticos, cujo objectivo é permanecer no poder, nem sempre escolhem a alternativa economicamente eficiente, mas aquela que lhes pode trazer maior rentabilidade eleitoral. Cavaco Silva (1979), revê a literatura que versa sobre a teoria da *public choice* e argumenta que (1979, 493):

“Pela sua rentabilidade eleitoral os políticos tendem a favorecer a escolha de alternativas em que predominam benefícios directos, imediatos e de fácil percepção e custos indirectos, distantes no tempo e não facilmente identificáveis, aspectos que não são obviamente características necessárias das escolhas de máximo benefício social.”

Segundo este, os burocratas procuram maximizar o seu próprio interesse e não são executores neutros das decisões políticas, constituindo a burocracia um importante grupo de interesse, devido à sua colocação junto do poder e ao controlo da informação. Assim, é necessário estudar o processo no seu conjunto, em que os actores importantes são os políticos, os burocratas e os próprios cidadãos. Gordon Tullock (1965), analisa as burocracias como sistemas nos quais os quadros superiores estão, em primeiro lugar, preocupados com a sua carreira, pelo que procuram agradar ao superior tendo em vista as suas promoções e não a prestação de um trabalho eficiente.

William Niskanen (1971), apresenta um modelo de burocrata maximizador do orçamento, com objectivos de obter cada vez mais poder, prestígio e promoção pessoal. Segundo este, os burocratas controlam a informação que chega aos políticos, apresentando de forma propositada os serviços públicos mais caros, iludindo os políticos para assim conseguirem obter um orçamento próximo ou idêntico do desejado. A análise de Niskanen passa pela argumentação de que existem dois tipos de actores no processo administrativo: os burocratas que vendem os serviços e os políticos que são financiadores desses mesmos serviços. Tal corresponde, efectivamente, aos vendedores e compradores no mercado. Desta forma, os burocratas são motivados para aumentar os orçamentos, o que permite melhores salários, maior representação e poder, enquanto que os políticos são motivados para o aumento do número de votos. Tudo isto resulta numa superprodução de serviços muito para além do procurado pelos cidadãos, os quais são, em última análise, os consumidores.

É a luz desta teoria que, mais recentemente, autores como William Berry e David Lowery (1987), James Garand (1988) e James Garand e Rebecca Hendrick (1991), explicam o crescente aumento das despesas públicas em determinadas áreas prioritárias. Segundo estes, o aumento das despesas orçamentais são fruto do interesse pessoal dos actores políticos que exercem fortes pressões no sentido de conseguir um maior gasto para as áreas da sua preferência.

A terceira teoria enquadrada na perspectiva positiva do orçamento, é a teoria do processo organizacional desenvolvida em 1966 por Otto A. Davis, M.A.H. Dempster e Aaron Wildavsky. Esta constitui, talvez, a mais importante alternativa à teoria normativa no processo de decisão orçamental. Segundo esta teoria, o processo orçamental é o resultado das negociações e das estratégias dos decisores políticos. As decisões orçamentais caracterizadas pela racionalidade limitada não pretendem alcançar soluções óptimas para os problemas, mas sim soluções satisfatórias. Para Wildavsky (1964), o processo orçamental é essencialmente incremental, uma vez que as negociações dizem respeito apenas a ajustamentos incrementais relativos ao ano anterior. O incrementalismo implica que, em cada ano, as organizações reclamem por mais recursos do que os recebidos no ano anterior, fazendo com que os orçamentos tendam a crescer ao longo dos anos.

## **2.2. As Mudanças nas Rubricas Orçamentais**

Como acabamos de ver, o orçamento é um documento inerentemente dinâmico, isto é, um documento que assume contornos diferentes de ano para ano. E isto porque, ao longo dos anos, os diferentes governos fixam novos objectivos e definem novas prioridades, o que justifica a diferente distribuição de recursos pelas rubricas orçamentais. Se, este ano a prioridade é a construção de um polidesportivo e como tal as verbas destinados ao desporto e tempos livres são elevadas, para o próximo ano, com esta obra concluída, as preocupações podem voltar-se para a construção de

habitação social. Assim, dada a limitação de recursos, as verbas destinadas à habitação aumentarão e as verbas destinadas ao desporto terão tendência para diminuir. Em cada ano, os governos elaboram um orçamento em que decidem quanto vão gastar em cada rubrica orçamental.

Qual o resultado final deste processo de decisão é o que vamos ver a seguir. Vamos ver que apesar do incrementalismo parecer dominar como teoria explicativa do processo orçamental, as decisões orçamentais levam muitas vezes em linha de conta outras formas de decisão. Senão vejamos os vários exemplos de *trade-offs* que existem entre as diferentes rubricas orçamentais e os vários exemplos de quebras significativas, ou melhor de mudanças abruptas no orçamento que ocorrem frequentemente ao nível orçamental.

### **2.2.1. O Modelo Incremental**

Os decisores políticos podiam elaborar o orçamento com base num processo racional, em que os fins são claramente identificados e os meios seleccionados de harmonia com os custos e benefícios, mas raramente o fazem. A metodologia de elaboração do orçamento tem assentado numa óptica incremental, em que o montante de despesas é apreciado em função da percentagem de aumento que representa em relação ao ano anterior.

Para o modelo incremental, o orçamento do ano anterior é o melhor indicador do nível de despesa do ano seguinte. Como modelo de explicação teórica, o incrementalismo ajuda a explicar o porquê de determinados programas, políticas e despesas persistirem e crescerem ao longo dos anos (Dye 1995). De acordo com Wildavsky (1964, 13):

*“The budget may be conceived as an iceberg with by far the largest part below the surface, outside the control of anyone.”*

A manutenção da estabilidade e do equilíbrio é comum na arena política, na medida em que pequenas mudanças requerem menos oposição, menos atenção por parte dos *media*, sendo ao mesmo tempo, mais fáceis de justificar perante os cidadãos. Isto é, os acordos são mais fáceis quando as rubricas em disputa são leves modificações dos programas já existentes e as alternativas e as consequências são conhecidas. Assim, muitas das mudanças nas políticas públicas tratam-se apenas de pequenos ajustamentos ao *status quo*, em linha de conta com a visão incrementalista do processo de decisão. Segundo Dye (1995), o orçamento é essencialmente incremental, uma vez que os decisores políticos não têm tempo, energia e informação disponível para rever anualmente cada unidade monetária de cada orçamento.

O incrementalismo é claramente o modelo dominante na literatura que versa sobre o processo de decisão orçamental (Lindblom 1959; Wildavsky 1964; Davis, Dempster e Wildavsky 1966; 1974). Segundo Charles Lindblom, a análise racional tem várias limitações derivadas de conflitos de valores, falta de informação, custos e problemas de formulação de políticas. Assim, para este, as políticas públicas são o resultado de um processo onde intervêm vários actores como os agentes institucionalizados, os burocratas, os grupos económicos, os grupos de interesse e os próprios cidadãos. As políticas públicas são fruto dos mútuos ajustamentos e das negociações entre estes participantes, daí que o objectivo não é o encontrar a solução óptima, mas alcançar o consenso entre os diversos actores.

Como alternativa à teoria incremental de Davis, Dempster e Wildavsky (1966), surge mais recentemente um modelo que concilia o modelo incremental com o modelo racional. Segundo Soumaya Tohamy, Peter Aranson e Hashem Dezhbakhsh (1999), o orçamento é incremental devido a uma escolha racional dos decisores, isto é, devido a uma estratégia política que reflecte a resposta dos decisores aos grupos de interesse e às condições económicas. O modelo destes

autores prevê que a existência de um orçamento incremental ou não incremental varia sistematicamente de acordo com determinadas variáveis económicas e com a necessidade de satisfação de interesses de determinados grupos. Assim, para os autores, o processo orçamental contém características significativas do modelo de escolha racional, na medida, em que é uma estratégia reflectida dos decisores políticos.

Para Bryan Jones (2001), a racionalidade limitada não implica necessariamente incrementalismo. Ou melhor, o incrementalismo explica bastante do que se passa ao nível orçamental, mas a ocorrência de mudanças abruptas e ocasionais nas rubricas do orçamento também são conhecidas. Como vamos ver mais à frente neste capítulo, estas mudanças—*punctuations*—são vistas por muitos autores como resultado de factores exógenos de ordem económica e política (Davis, Dempster e Wildavsky 1974; Baumgartner e Jones 1993).

Outros autores argumentam que, uma vez que existe constrangimento de recursos, é necessário fazer escolhas de entre as várias políticas públicas que poderiam ser desenvolvidas (Kamlet e Mowery 1987; Garand e Hendrick 1991).

### **2.2.2. Os Trade-offs entre as Rubricas Orçamentais**

Uma vez que os recursos são limitados, os governos vêem-se obrigados a estabelecer prioridades, isto é, a decidir quanto gastam em cada rubrica, sabendo que o montante gasto em determinada rubrica afecta o montante gasto noutra. Garand e Hendrick (1991), definem os *trade-offs* que existem entre as várias categorias de despesa, como uma forma de mudança nas prioridades políticas de uma rubrica em relação a outra. Segundo os autores, a existência de *trade-offs* implica que a diminuição do gasto em determinada área seja acompanhada pelo aumento da despesa em outra (s) área (s).

Muitos autores analisam os *trade-offs* no orçamento cingindo-se apenas ao nível de despesas entre duas políticas públicas: defesa e bem-estar social (Domke, Eichenberg e Kelleher 1983)<sup>1</sup>. Estes estudos, envolvem análises empíricas em que os gastos numa das políticas (defesa ou bem estar) constituem a variável dependente, enquanto que, a outra política forma a variável independente. Para este modelo, a percentagem de aumento (diminuição) em políticas sociais é acompanhada na mesma proporção pela diminuição (aumento) em políticas de defesa. Assim, uma relação negativa entre os dois tipos de despesa presume a existência de *trade-offs* e a magnitude da relação indica a magnitude dos *trade-offs*.

Segundo William Berry (1986), estes modelos apresentam um problema de correlação, uma vez que as variáveis dependentes e independentes partilham componentes, fazendo com que seja preciso procurar explicações alternativas para os resultados estatísticos obtidos. Com esta intenção, Berry cria uma metodologia alternativa para aferir da existência de *trade-offs*, partindo do modelo incremental, em que a mudança na política “defesa” ocorre independentemente da mudança na política “bem-estar”. Note-se que, para o modelo incremental, o processo orçamental não envolve *trade-offs*, uma vez que a mudança numa determinada rubrica é independente da mudança noutra rubrica. Da sua análise, Berry conclui que o modelo incremental constitui a melhor explicação do processo orçamental. Segundo este, os autores que estudam os *trade-offs* entre duas variáveis esquecem as inter-relações entre elas e falham ao considerar a natureza do processo de *trade-off*, o que faz com que cheguem a conclusões não verdadeiras.

Garand e Hendrick (1991), testam empiricamente a existência de *trade-offs* nos Estados Americanos entre 1948 a 1984 em quatro áreas de despesa: educação, vias de comunicação, bem-estar social e saúde e hospitais. Segundo os autores, *os trade-offs* entre as diferentes categorias da despesa representam as prioridades políticas de determinado Estado, uma vez que quando

---

<sup>1</sup> Estes estudos são muitas vezes identificados na literatura como modelo de *trade-offs* do tipo “*guns vs. butter*”

confrontados com a tomada de decisão sobre a forma de alocar os recursos pelas diversas áreas funcionais, os decisores políticos terão que decidir entre gastar mais em determinadas áreas e, conseqüentemente, menos noutras.

O modelo utilizado pelos autores inclui uma série de variáveis endógenas que representam a existência de *trade-offs* e uma série de variáveis exógenas que captam as mudanças nas prioridades políticas ao longo do tempo. Através da análise dos resultados, os autores concluem pela existência de *trade-offs* entre as diferentes rubricas apesar do coeficiente que capta a existência destes, não mostrar significância estatística em todas as categorias da despesa. Assim, entre vias de comunicação e bem-estar social a existência de *trade-off* é bem visível, entre educação e bem-estar social existem efeitos diversos sugerindo a existência de *trade-offs*. Finalmente, entre saúde e bem-estar social a relação parece mútua, em que um aumento numa área é acompanhado por um aumento na outra área. Segundo os autores, a existência de *trade-offs* entre as diferentes categorias de despesa constitui um importante elemento do processo de determinação das prioridades políticas dos Estados Americanos.

### **2.2.3. As Quebras no Equilíbrio Orçamental**

A ocorrência de mudanças ocasionais no crescimento das rubricas do orçamento é um cenário que acontece por diversas vezes. A maior crítica à teoria incremental do orçamento, é a simples observação de que o orçamento é frequentemente não incremental. Para Davis, Dempster e Wildavsky (1974), as mudanças nas diferentes rubricas orçamentais são consequência de factores exógenos económicos e políticos, não reservando qualquer papel para os factores endógenos como possível explicação do não-incrementalismo. O incrementalismo surge como a principal explicação do processo orçamental, mas não serve para explicar as grandes mudanças que ocorrem nos

orçamentos. Wildavsky, foca a sua atenção no curso normal do comportamento do orçamento, esquecendo-se do papel das políticas de alocação de recursos que os decisores políticos têm ao seu dispor. Assim, quando estes decidem prestar particular atenção a determinada necessidade social, as verbas correspondentes a essa rubrica orçamental são atribuídas independentemente do valor gasto no ano anterior.

O incrementalismo é a regra quando os decisores políticos não pretendem evidenciar uma rubrica específica, mas quando determinado *issue* atrai a atenção e a preocupação dos políticos, ocorrem as quebras no equilíbrio orçamental. Jones (2001), chama a estas mudanças abruptas nas rubricas do orçamento de *punctuations*.

*Punctuations* são quebras no *status-quo* que implicam ajustamentos na procura e *trade-offs*. A existência de *punctuations* e, especialmente, de quebras negativas, fazem com que os dirigentes políticos tenham que ajustar a sua organização à mudança e estabeleçam prioridades nos programas. É através da teoria dos desequilíbrios pontuais—*Punctuated Equilibrium Theory*—introduzida na literatura por Frank Baumgartner e Bryan Jones (1993), que se pretende explicar as mudanças significativas nas agendas políticas. Segundo esta teoria, o processo incremental é por vezes interrompido por desequilíbrios pontuais. Estas quebras no equilíbrio, significam mudanças nas prioridades que constam da agenda política, uma vez que podem indicar sucesso na inserção de uma nova rubrica na agenda, mudança na posição relativa de cada item ou o desaparecimento de determinado programa (Jordan 2003).

Para Bryan Jones, Frank Baumgartner e James True (1998), as mudanças provocadas por desequilíbrios pontuais explicam as decisões orçamentais que não podem ser explicadas pelo partidarismo, por factores económicos ou pela opinião pública. As mudanças incrementais e graduais são interrompidas por mudanças abruptas na agenda política, mudanças essas que se

transformam em *trade-offs*, dados os recursos limitados que os decisores políticos têm ao seu dispor.

Para estes autores, as mudanças não incrementais ocorrem com mais frequência nos governos locais, dadas as suas características específicas (tamanho dos orçamentos e a proximidade dos eleitores com os eleitos). Segundo estes, as mudanças não incrementais nos governos locais poderão reflectir as prioridades políticas de cada jurisdição.

Meagan Jordan (2003), identifica três características específicas dos governos locais que fazem com que as mudanças nas despesas possam ser o resultado de desequilíbrios pontuais. Para o autor, as transferências de verbas do governo central, a competição a nível local e as condições demográficas são factores específicos dos governos locais, que fazem com que as mudanças orçamentais possam ser o resultado de *punctuations*.

Segundo este, as transferências do governo central influenciam, de forma significativa, os gastos do governo local, fazendo com que as despesas locais sejam o reflexo do aumento ou diminuição das verbas transferidas pelo governo central. Assim, um aumento de transferências para o governo local resulta num aumento da despesa por parte desses governos, o que pode explicar as mudanças não incrementais no orçamento. Este mesmo argumento é apresentado por Berry e Lowery (1990), segundo os quais, com maiores transferências do governo central para determinada área, é normal que as escolhas recaiam sobre essa mesma área. É esperado que mudanças de transferências de uma rubrica para outra, façam com que se gaste mais numa área em detrimento de outra.

Jordan, também aponta a competição com outras cidades como factor explicativo das grandes mudanças no orçamento local. Segundo Charles Tiebout (1956), os indivíduos utilizam a mobilidade geográfica para se localizarem numa comunidade local que ofereça os bens públicos

que satisfaça as suas preferências. Como resultado, os decisores locais desenvolvem as políticas que permitem manter na sua jurisdição o maior número de indivíduos. Para Jordan, a procura dos serviços por parte da comunidade local é também influenciada pelas condições demográficas e socio-económicas da população.

O estudo de Jordan analisa as mudanças nos orçamentos que podem ser explicadas por desequilíbrios pontuais em seis categorias da despesa, tendo em conta as tipologias de políticas definidas por Paul Peterson (1981)—políticas alocativas e políticas de desenvolvimento.<sup>2</sup> Assim, as quebras ocorrem dependendo do tipo de política implementada. As políticas alocativas (policimento, saneamento e protecção civil) tendem a ser mais estáveis do que as não-alocativas (parques, edifícios públicos e vias de comunicação). As funções de desenvolvimento apresentam maior tendência à mudança, sendo neste tipo de políticas que mais se fazem sentir as *punctuations*, isto é, as mudanças nas prioridades políticas. Apesar da maioria dos orçamentos serem incrementais, as diminuições bruscas em determinada rubrica são mais dominantes do que os aumentos bruscos. Talvez este facto indique que pequenos ajustamentos, mas frequentes, podem esconder necessidades de grandes mudanças. Por exemplo, aumentos pequenos mas incrementais em vias de comunicação podem ser reveladores da necessidade de grandes reparações em estradas deterioradas. É preciso notar que cortes nas despesas implicam menos serviços prestados, o que dada a proximidade do governo local com as populações, significa que uma larga fatia da população será afectada.

O reconhecimento da existência de *punctuations* ao nível local e, principalmente, a tendência para que nos governos locais estas quebras sejam negativas faz com que o planeamento das decisões seja cada vez mais importante. Para assegurar a adequada provisão de bens públicos,

---

<sup>2</sup> Políticas alocativas são aquelas em que todos os membros da jurisdição beneficiam dos serviços e que são desenvolvidas independentemente do estado da economia local. As políticas de desenvolvimento são aquelas que são geradas apenas em períodos de expansão da economia.

os governos locais têm de preparar orçamentos que reflectam as necessidades das respectivas populações, tendo em conta as prioridades políticas que pretendem desenvolver.

### **3. O ESTUDO DAS PRIORIDADES POLÍTICAS**

Para satisfazer as necessidades das respectivas populações, cada governo desenvolve uma série de políticas públicas. No entanto, nem todos prestam igual atenção aos mesmos problemas, fazendo com que os recursos disponibilizados para as diversas rubricas funcionais variem de governo para governo. Em cada governo local os recursos são distribuídos de acordo com as prioridades estabelecidas pelos decisores políticos, tendo em conta os problemas e as necessidades da população. Assim, as prioridades políticas de um governo podem ser definidas como a forma como os responsáveis despendem os recursos disponíveis nas diversas áreas funcionais. Segundo Baumgartner e Jones (1993), as prioridades políticas constituem um aspecto crítico e fundamental do processo de formação política.

O objectivo deste capítulo é estudar a forma como os governos locais despendem os seus recursos em ordem a resolver os problemas das populações. Com este capítulo, pretende-se também conhecer os factores que estão na origem das mudanças ocorridas na forma como os recursos são distribuídos pelas diferentes rubricas funcionais. Que razões levam a que determinado governo altere as suas prioridades ao longo dos anos?

Depois de uma breve análise na secção seguinte, à actividade política e ao estabelecimento de prioridades políticas, na secção 3.2. abordamos os factores determinantes das prioridades políticas—a opinião pública; os grupos de interesse; o partidarismo e o ciclo político económico. A secção 3.3. versa sobre as prioridades políticas numa perspectiva comparada, entre diferentes países. Por último, referimos os estudos que constituem a nova geração dos trabalhos empíricos que versam sobre o tema em estudo—as prioridades políticas.

### 3.1. A Tradução das Políticas Públicas em Prioridades Políticas

Uma vasta investigação sobre a actividade política e as políticas públicas tem sido desenvolvida ao longo dos anos (Dawson e Robinson 1963; Dye 1966; Sharkansky e Hofferbert 1969). No entanto, pouca é a investigação que versa especificamente sobre o tema em estudo—as prioridades políticas.

Um considerável número de análises estudam as despesas públicas em áreas específicas, como a educação, a saúde, o bem estar social, etc. Este estudo individual das políticas públicas é importante, visto que fornece um exaustivo detalhe sobre a forma como os decisores políticos lidam com determinados problemas sociais. No entanto, e de acordo com a noção de *trade-off* apresentada no capítulo anterior, é importante notar que os gastos numa determinada área são influenciados e influenciam aquilo que se gasta noutra área. Desta forma, estes modelos não levam em linha de conta as interações entre as diversas áreas o que faz com que não sejam os adequados para o estudo das prioridades políticas.

Reconhecendo este problema, alguns autores, nos quais se inclui Dye (1966), examinam os gastos públicos nas diferentes áreas. Estes autores normalmente utilizam um modelo causal para justificar as influências exógenas nas decisões orçamentais e nas inter-relações entre as políticas (Garand 1985; 1988; Garand e Hendrick 1991). Estes estudos, no entanto, também não são os adequados para o estudo das prioridades políticas, visto que, estudam intencionalmente apenas um pequeno número das políticas públicas em vez da totalidade das políticas e, ao mesmo tempo, vêm as diferentes políticas como fenómenos separados.

Uma vez que para o estudo das prioridades políticas é necessário estudar as políticas públicas no seu conjunto e não apenas como fenómenos separados, alguns autores estudam as políticas públicas desenvolvidas pelos diferentes Estados, combinando vários indicadores políticos

simultaneamente através das chamadas técnicas *data reduction* ou de análise factorial (Sharkansky e Hofferbert 1969; Klingman e Lammers 1984; Erikson, Wright e McIver 1993). É certo que os resultados apresentados por cada um dos autores são diferentes, mas com este tipo de estudos é possível demonstrar que existe uma tendência sistemática da maneira como os diferentes Estados lidam com as pressões para resolver os problemas públicos.

Por exemplo, para Sharkansky e Hofferbert (1969), a construção das políticas públicas balançam entre duas dimensões: o factor “bem estar-educação” e o factor “vias de comunicação-recursos naturais”. Mais recentemente, David Klingman e William Lammers (1984), estudam a composição das políticas para desenvolver o que chamam de *general policy liberalism* através da combinação de seis indicadores políticos. Da mesma forma, Robert Erikson, Gerald Wright e John McIver (1993), utilizam a análise factorial para criar um índice de políticas públicas, entendido como uma combinação das diferentes políticas em oito grandes áreas, em que cada uma representa um aspecto separado e crucial da actividade política. O índice pretende reflectir a tendência liberal ou conservadora das políticas desenvolvidas pelos diferentes Estados.

Mais recentemente, tem surgido alguma investigação que versa especificamente sobre as prioridades políticas (Jacoby e Schneider 2001; 2003; 2004; Cogburn e Schneider 2003; Snook e Duff 2004). Ainda neste capítulo, analisamos os estudos destes autores, nomeadamente a técnica por eles utilizada para a representação empírica das prioridades políticas.

### **3.2. Os Factores Determinantes das Prioridades Políticas**

A realidade e os problemas de hoje são diferentes daqueles que assistimos há alguns anos atrás, fazendo com que as respostas a estes problemas tenham que ser obrigatoriamente diferentes. Umhas vezes mais rapidamente, outras mais lentamente, a verdade é que a mudança nas

políticas públicas é inevitável e traz consequências para a vida dos cidadãos (Ringquist e Garand 1999).

Desta forma, ao longo dos tempos, as organizações vão sendo sujeitas a novos desafios e para responder às necessidades das populações vão desenvolvendo diferentes políticas públicas. Mas, que factores estarão na origem das mudanças ocorridas na forma como os Estados vão alocar os seus recursos pelas diferentes áreas funcionais? Que razões levam a que determinado Estado altere as suas prioridades ao longo dos anos?

Segundo diversos autores, as políticas públicas são determinadas pela opinião pública (Erikson, Wright e McIver 1993), pela actividade dos grupos de interesse (Olson 1965; Gray e Lowery 1996), pela competição partidária (Key 1949; Garand 1985) e pela proximidade de um acto eleitoral (Nordhaus 1975; Hibbs 1977).

Para Ringquist e Garand (1999), a questão que se coloca é saber como e porque razões mudam as políticas públicas.<sup>3</sup> Para estes autores, as mudanças nas prioridades políticas podem ser explicadas por três forças que interagem entre si: factores de natureza interna; factores de natureza externa e por factores específicos.

Como factores de natureza interna, os autores apontam as características económico-políticas, a organização dos grupos de interesse e as características do sistema político. O nível de desenvolvimento industrial e socioeconómico de um Estado determina o tipo de políticas adoptadas por esse Estado. Por exemplo, um Estado extremamente industrializado terá preocupações acrescidas com o controlo da poluição, da mesma forma que um Estado com um elevado número de emigrantes preocupar-se-á com os problemas causados por estes.

---

<sup>3</sup> Note-se que, todos os estudos que revemos nesta secção dizem respeito aos Estados Americanos, realçando assim a ausência de estudos nesta área no nosso país.

A própria opinião pública influencia o tipo de políticas adoptadas por determinado Estado. Recentes investigações demonstram que a ideologia política dos cidadãos é o mais importante factor a considerar na actividade política (Ringquist e Garand 1999). Para autores como Erikson, Wright e McIver (1993), são factores como a identificação partidária e a ideologia política os determinantes mais importantes das políticas públicas.

Os grupos de interesse constituem também um importante factor a considerar como causa de mudança nas políticas públicas. Estes, exercem uma função crucial na transformação de uma “política potencial” para uma “política real”, na medida em que qualquer governo quer ver satisfeitas as pretensões representadas por grupos organizados. Os grupos de interesse influenciam as decisões públicas de tal forma que as enviesam ou distorcem em favor das opções cujos beneficiários são grupos bem identificados e organizados.

Para Berry e Lowery (1990), uma primeira explicação para que determinadas políticas sejam preferidas em relação a outras pode ser encontrada nas condições em que a sociedade está envolvida. Por exemplo, é esperado que as despesas com a defesa aumentem em períodos de crise militar, fazendo com que o governo assuma como prioridade política a defesa e, como tal, a despesa orçamentada para essa categoria tenha que aumentar. A influência dos grupos de interesse e as condições demográficas são também apontadas pelos autores. Por exemplo, uma população com um índice de desenvolvimento baixo, é normalmente associada a uma economia pouco desenvolvida, fazendo com que o Estado aumente as despesas em áreas que privilegiem esta camada da população. Por outro lado, a existência dos grupos de interesse fazem com que os governos desenvolvam as políticas que vão ao encontro das preferências destes, aumentando o número de programas por eles privilegiados. A mesma opinião é partilhada por Garand e Hendrick (1991), quando argumentam que os decisores políticos estão sujeitos a fortes pressões no sentido

de aumentar os serviços prestados, sendo a maior dessas pressões exercida pelos grupos de interesses organizados.

Os factores internos não são os únicos determinantes das mudanças nas políticas públicas, há também que considerar o importante papel dos factores externos, como as mudanças na política nacional e a influência inter estadual. O ambiente político nacional, de recessão ou expansão influencia seguramente as políticas públicas desenvolvidas por cada Estado. Um exemplo disso são as transferências de verbas do governo central para os governos locais, que, tendo sido crescentes ao longo dos anos (nomeadamente nos EUA), levaram à realização de mais e diversificadas tarefas pelos diferentes Estados. A existência de fundos comunitários associados a determinadas políticas faz também com que os governos locais desviem a atenção para estas políticas, uma vez que estas implicam um esforço financeiro menor por parte dos governos locais. A proximidade de um acto eleitoral é também muitas vezes apontado como uma das razões que levam os diferentes governos a alterar as suas prioridades ao longo dos anos (Nordhaus 1975; Hibbs 1977).

Ringquist e Garand (1999) referem-se, ainda, ao importante papel que determinados factores específicos podem representar nas mudanças das políticas públicas. O conhecimento político sobre determinadas matérias difere de cidadão para cidadão, daí que cada um de nós tenha diferentes preferências políticas. Por exemplo, um industrial tem preferência por menor regulação, no que diz respeito às questões ambientais, enquanto que os activistas são adeptos de cada vez maior regulação. Cada um tem diferentes preferências políticas que, ao longo dos anos, se vão alterando. Se há uns anos atrás, as políticas ambientais faziam parte das preocupações de uma minoria da população, hoje, o conhecimento político mudou e esta questão é preocupação de uma grande fatia da população. Determinado acontecimento marcante com repercussão na opinião pública e nos *media* pode também ser motivo de mudança das políticas públicas. Saliente-se o caso

do terrorismo, que, depois do 11 de Setembro de 2001, é uma preocupação que faz parte da agenda política de qualquer governo.

As mudanças nas políticas públicas podem também ser provocadas por uma alteração na definição de um problema público. Se, durante anos, a energia nuclear foi considerado por muitos como uma excelente forma de poupança de energia, depois do acidente de *Chernobyl* a energia nuclear passou a ser vista por todos como um mal a evitar. A procura por determinadas políticas públicas pode também ser alterada ao longo dos anos. Por exemplo, se aumenta o número de crianças em idade escolar, o orçamento destinado à educação das crianças, terá necessariamente que aumentar.

Para que determinado interesse faça parte da agenda política é necessário que se transforme num *issue*, isto é, um facto político controverso, que justifique a intervenção do poder político. Uma das formas de criar um facto político consiste na existência de conflitos entre pessoas que se sintam prejudicadas por determinada situação, como por exemplo, a oposição dos pequenos comerciantes ao horário livre dos hipermercados. Noutros casos, são as pessoas ou grupos que exploram determinada contradição no seu próprio interesse. Vejamos o caso dos partidos políticos da oposição que intervêm, sublinhando a existência de problemas que o poder político em exercício não consegue resolver. Os políticos apresentam os *issues* de forma a maximizar os seus objectivos políticos, visto que, a forma como se apresenta determinado assunto politicamente relevante leva a que os cidadãos racionalmente escolham e votem nas suas políticas preferidas. Por exemplo, tendo em conta a realidade política dos EUA, Republicanos e Democratas colocam o problema—forma do governo gastar o dinheiro—de maneira diferente, o que afecta de forma significativa a opinião pública americana. Assim, os Republicanos apostam na redução da despesa pública e consequente diminuição dos impostos, enquanto que os Democratas enfatizam a ideia da prestação de cada vez

mais serviços públicos à custa do aumento da despesa pública. A forma como os governos gastam o seu dinheiro, constitui a distinção básica entre Republicanos e Democratas (McClosky e Zaller 1984).

Para Ringquist e Garand (1999), estes três factores—internos, externos e específicos—interagem entre si constituindo factores explicativos das mudanças ocorridas nas políticas públicas dos Estados Americanos. Assim, os Estados desenvolvem ao longo dos anos diferentes políticas públicas, isto é, despendem os recursos em diversas áreas, assumem diferentes prioridades.

Na tentativa de encontrar uma explicação para as mudanças ocorridas nas políticas públicas dos Estados Americanos, Elaine Sharp (1999), identifica vários modelos/perspectivas explicativos: perspectiva incremental, perspectiva não incremental, perspectiva cíclica e o que o autor chama de perspectiva “condições para a inovação”.

Tal como já vimos no capítulo anterior, uma corrente da teoria argumenta que a mudança nas políticas públicas é incremental, visto que, apenas um número limitado de alternativas políticas estão ao dispor dos políticos e cada uma delas representa uma mudança mínima no *status quo* (Lindblom 1959). Por outro lado, para autores como Jones (2001), as mudanças nas políticas públicas são provocadas por determinados acontecimentos bruscos que captam a atenção dos *media* e da opinião pública— perspectiva não incremental. Para uma terceira perspectiva, as mudanças nas políticas públicas aproximam-se de um modelo cíclico, onde em determinado período a atenção está voltada para uma política e noutro período volta-se em sentido contrário. Esta perspectiva cíclica pode resultar da exaustão ou desapontamento com determinada política (Hirschman 1982). Finalmente, para autores como Jack Walker (1969), as mudanças nas políticas públicas envolvem riscos e, portanto, dependem das condições para a inovação que cada tipo de Estado possui. Assim, se estamos perante Estados com bastantes recursos, com cultura arriscada,

estes terão tendência a introduzir mudanças nas políticas públicas, se estamos perante Estados conservadores, as mudanças nas políticas públicas serão mínimas.

Sharp (1999), chama a atenção para o facto das diferentes perspectivas das mudanças políticas não serem mutuamente exclusivas, o que significa que em cada Estado, dependendo da política em causa, as mudanças das políticas públicas podem ser explicadas pelas diferentes perspectivas. Para o autor, as mudanças nas políticas públicas são também fruto da chamada “aprendizagem política”. Os governos locais observam as políticas dos governos vizinhos e imitam as políticas de sucesso.

Em resumo, as políticas públicas são o resultado de um processo onde factores como a opinião pública, os grupos de interesse, o partidarismo, a ideologia dos cidadãos assumem particular importância, na medida em que influenciam o processo político afectando a forma como os recursos são distribuídos pelas diferentes áreas. Assim, nas subsecções seguintes abordamos os principais determinantes das políticas públicas e, mais especificamente, o papel destas variáveis nas prioridades políticas dos diferentes governos locais.

### **3.2.1. O Processo Político e a Opinião Pública**

Segundo Erikson, Wright e McIver (1993), a opinião pública dos cidadãos constitui o determinante mais importante no processo de formação das políticas públicas nos EUA. Os autores argumentam que a conexão entre as preferências dos eleitores e as políticas públicas são consistentes com a teoria desenvolvida por Anthony Downs (1957). Downs, assume que os cidadãos votam no candidato que mais se aproxima das suas preferências. Desta forma, os partidos tendem a favorecer as políticas que satisfazem a maioria do eleitorado, levando a que o candidato vencedor se aproxime do chamado eleitor mediano. Erikson, Wright e McIver (1993), diferenciam os

conceitos de identificação partidária e de ideologia, assumindo que não existe uma relação estatística entre os dois conceitos, mas ambos são importantes na determinação das políticas públicas dos Estados Americanos.

Os Estados Americanos são frequentemente identificados como liberais ou conservadores e como Republicanos ou Democratas. No livro *Statehouse Democracy*, Erikson, Wright e McIver (1993), tentam perceber se a ideologia política e a identificação partidária dos cidadãos influenciam as políticas públicas desenvolvidas pelos diferentes Estados. Um inquérito telefónico, desenvolvido entre 1976 e 1988, revelou que a ideologia política dos cidadãos americanos se situa entre liberal, conservadora ou moderada, ao mesmo tempo que estes revelam a sua preferência pelos Democratas, Republicanos ou Independentes. Os resultados empíricos mostram que a opinião pública é um determinante essencial no processo de formação das políticas públicas. Assim, os governos dos Estados liberais tendem a desenvolver políticas “liberais”, como a educação, a assistência médica e a justiça criminal, enquanto que os Estados mais conservadores são associados a políticas também elas “conservadoras”.

Para estes autores, variáveis como a identificação partidária e a ideologia política constituem a primeira explicação na determinação das escolhas políticas, uma vez que os partidos políticos desenvolvem as políticas que vão ao encontro das preferências do seu eleitorado. Desta forma, a opinião pública constitui o melhor indicador da direcção das políticas públicas.

Da análise dos resultados, é possível concluir que a opinião pública constitui o factor mais importante na determinação das políticas públicas, uma vez que a ideologia política do eleitorado—liberal ou conservadora—encontra reflexo nas políticas desenvolvidas pelos diferentes Estados entre 1976 e 1988. Segundo os autores, são estes os factores que melhor explicam o processo político,

uma vez que, segundo o modelo de Downs, os eleitores votam no partido que mais se aproxima das suas preferências ideológicas.

Em 2004, Erikson, Wright e McIver estenderam o seu estudo a mais 15 anos que em *Statehouse Democracy* e examinam os efeitos da opinião pública durante sete presidências. Os resultados empíricos permitem concluir que a identificação ideológica apresenta-se como uma variável estável ao longo dos tempos, enquanto que, a identificação partidária apresenta variações depois de 1983. A identidade ideológica parece, assim, uma variável mais estável, mas ambas são importantes para a determinação das políticas públicas. Por outro lado, na primeira análise, entre 1976-1988, os autores não encontram correlação entre a ideologia e o partidarismo, no entanto, ao longo do tempo, a relação entre estas duas variáveis torna-se positiva. Assim, os Estados mais liberais são os mais Democratas, enquanto que os mais conservadores são os mais Republicanos.

A opinião pública funciona, assim, como uma condição restritiva com que os políticos se deparam na prossecução dos seus objectivos. Para estes autores, a avaliação que os cidadãos fazem das políticas, dos políticos, dos assuntos politicamente relevantes e do desempenho do governo repercute-se nas escolhas que os eleitores fazem no momento das eleições.

William Jacoby (2000) analisa os efeitos da formação do fenómeno político na opinião pública americana. Segundo ele, a capacidade de definir a forma como determinados problemas são apresentados ao público, constitui um dos mais importantes instrumentos que as elites políticas têm ao seu dispor. Dos resultados empíricos, o autor conclui que a forma como se constrói um fenómeno político tem um profundo impacto na maneira como os cidadãos reagem às políticas apresentadas. A opinião pública resulta da interacção entre os cidadãos e os políticos, com estes últimos a oferecerem o primeiro estímulo para a reacção dos cidadãos.

Um exemplo disto é, tal como já dissemos, o modo como os governos gastam os seus recursos, ou melhor, a forma como apresentam este *issue* aos cidadãos, que seguramente pode influenciar a opinião pública. Por um lado, encontramos os Republicanos e conservadores com o apelo à diminuição das despesas públicas, por outro lado, os Democratas e liberais com preferência por cada vez mais programas de investimento público. Este assunto—a forma como os governos gastam os seus recursos—ocupa quase sempre uma posição central no discurso dos candidatos políticos. Assim, a maneira como o problema relativo à alocação das despesas é apresentado aos cidadãos assume um profundo impacto na opinião pública, uma vez que formas alternativas de apresentar determinado assunto podem fazer com que os cidadãos mudem a sua resposta/reacção ao problema. Deste modo, os diferentes líderes políticos apresentam aos cidadãos a forma como irão gastar os recursos de maneira diferente, com o objectivo de maximizar os seus próprios interesses. Os Republicanos tendem a recorrer a aspectos gerais para a apresentação deste *issue*, visto que esta é a forma que resulta em maiores níveis de apoio às suas políticas. Por seu lado, os Democratas usam programas específicos na sua retórica, sabendo que, assim, conseguem aumentar o apoio popular à sua política de alocação das despesas.

A formação da opinião pública pelas elites políticas é usualmente vista de forma negativa, como sendo a manipulação das preferências dos cidadãos pelos políticos. No entanto, Jacoby argumenta que os cidadãos apenas reagem perante a forma como o problema público é apresentado pelas diferentes ideologias partidárias e cada uma delas apresenta o fenómeno político de maneira diferente. Normalmente, a informação é verdadeira, apenas as causas e as consequências são apresentadas de maneira diferente, constituindo este fenómeno a essência da construção de um assunto politicamente relevante. Podemos até considerar a maneira como se constrói um fenómeno politicamente relevante uma forma das elites políticas manipularem as

preferências dos cidadãos. No entanto, trata-se apenas de um fenómeno inevitável na vida política (Jacoby 2000).

### **3.2.2. O Processo Político e os Grupos de Interesse**

Para muitos autores, o processo político é determinado pelas preferências de indivíduos inseridos em grupos de interesse, uma vez que estes actuam de forma a converter os interesses que representam em factos políticos e incluí-los na agenda política. A formulação de uma política pública depende, por outro lado, da base social do partido que a formula e, ainda, da acção dos grupos de interesse (Pereira 1999).

Nas sociedades modernas, dificilmente um indivíduo isolado consegue fazer chegar aos centros de decisão do poder político as suas exigências, fruto dos seus interesses, surgindo então associações cuja finalidade é a defesa dos interesses específicos dos seus associados. Estas associações têm, na terminologia política, a designação de grupos de interesse e grupos de pressão. Embora existam autores que defendem que estas duas designações são sinónimas, parece ser mais correcta a consideração de duas categorias diferentes, visto que, num dado momento, os grupos de pressão são um subconjunto dos grupos de interesse que visam pressionar uma qualquer instância do poder político (executivo, legislativo, autarquias locais, Comissão Europeia) a alterar as suas políticas num sentido favorável ao grupo ou a mantê-las, caso elas já sejam favoráveis ao interesse do grupo (Pereira 1999). Em ambos os casos, é de salientar que não é o exercício do poder que está em causa, mas sim, a orientação do poder num certo sentido, através de uma acção continuada, com a finalidade de influir na decisão dos governantes. Assim, não se confundem com os partidos políticos, já que estes são organizações com um carácter regular e permanente que lutam pela aquisição, manutenção e exercício do poder político.

Arthur Bentley (1908), foi um dos primeiros cientistas políticos a estudar os grupos de interesse. Para este, o principal objectivo destes grupos seria exercer pressão sobre o sistema político em ordem a fazer valer os seus interesses no processo de decisão política. O trabalho de Bentley foi continuado por David Truman (1951). Segundo este autor, a formação das políticas públicas é o resultado da luta entre grupos, cabendo às legislaturas apenas ratificar a vitória dos interesses vencedores. É com este modelo que ganha importância a actividade de *lobbying* exercida por especialistas que movem influências, exercem pressões e suportam campanhas dos políticos que mais apoiam os seus interesses.

Segundo Mancur Olson (1965), existem grandes dificuldades em organizar e manter grupos de interesse, visto que os benefícios políticos fornecidos aos seus membros são bens públicos que podem ser apropriados quer por membros da organização, quer por não membros. Para o autor, um grupo somente pode permanecer organizado, se os bens fornecidos não forem bens públicos indivisíveis ou se assumir a forma de coerção em relação aos não membros para que adiram à organização. Por isso, pode não ser possível organizar muitos grupos latentes e no caso de os grupos de interesse serem capazes de aumentar a influência dos seus membros, o processo político será distorcido a favor da parte da população que está organizada, ao passo que os interesses de grupos não organizados serão prejudicados pela existência destes grupos (Marta 2000).

Segundo Paulo Pereira (1999), se um interesse está organizado e faz *lobby* para adopção de uma política e os que partilham interesses antagónicos não estão organizados, estes terão um forte incentivo para se organizarem e pressionarem também o poder político. Assim, o resultado das políticas públicas acaba por ser o resultado da competição entre grupos de interesse. Um grupo organizado é muito mais eficaz junto do poder político do que aquele que não se organiza, sendo

esta a razão por que assistimos ao proliferar de organizações para a acção colectiva. Um primeiro objectivo para a acção colectiva é o caso de grupos que pretendem apenas o cumprimento da lei. Basta considerar o caso da poluição dos rios do nosso país por parte de algumas empresas, cujos proprietários teimam em não cumprir a lei. Um grupo também se organiza com o objectivo de procurar favores junto do poder político. Pense-se no caso das colectividades locais—grupos de teatro, associações recreativas, clubes desportivos—que junto do poder político reivindicam subsídios para a sua colectividade. Um terceiro tipo de acção colectiva é aquela em que o grupo fornece um bem colectivo aos seus membros, independentemente da acção governamental. É o caso de um grupo de amigos amantes do xadrez, que se juntam para jogar.

O poder dos grupos de interesse é também estudado por Gary Becker (1983; 1985). Para este, os instrumentos políticos são usados para satisfazer os grupos de interesses mais influentes, e os grupos competem sabendo que usam a influência política como forma de obter favores políticos. Para Dennis Mueller e Peter Murrell (1985), os grupos de interesse obtêm influência política em troca de votos ou através de financiamento dos partidos. Assim, as políticas públicas irão reflectir os interesses destes grupos através, por exemplo, de despesas públicas mais próximas das preferências destes cidadãos. As decisões da alocação dos recursos pelas diferentes áreas serão obviamente influenciadas por estes grupos que pretendem ver satisfeitas as suas pretensões.

Como vamos ver mais à frente neste capítulo, também para William Jacoby e Sandra Schneider (2001), os grupos de interesse influenciam as políticas públicas desenvolvidas pelos decisores políticos, uma vez que, em consonância com o trabalho de Murray Edelman (1960), estes grupos têm mais facilidade de acesso aos centros de decisão. Se bem que estudos anteriores já haviam concluído que a opinião pública e os grupos de interesse constituem determinantes

essenciais das políticas públicas, os resultados de Jacoby e Schneider identificam a sua importância num aspecto particular das políticas públicas—as prioridades políticas dos Estados Americanos.

### **3.2.3. O Processo Político e o Partidarismo**

Os partidos políticos são os actores mais importantes na interligação entre os cidadãos e o processo governamental, ocupando um papel central na formação e implementação das políticas públicas, podendo ser definidos como agregadores de interesses. Compete-lhes articular interesses e agregá-los, apresentando soluções políticas para os problemas públicos e mobilizando as pessoas para as soluções encontradas. A formação de alternativas políticas depende também das preferências do eleitorado e, ainda, da capacidade dos líderes partidários. Diferentes investigadores estudaram a competição partidária, seguindo de perto o trabalho pioneiro de Downs (1957). O autor demonstra que, num sistema bipartidário, o partido que ganha as eleições adopta posições próximas do chamado eleitor mediano de forma a conseguir o maior número de votos. Tal como na economia de mercado onde é suposto que a competição entre empresas favoreça a eficiência, a competição entre partidos políticos permite que as políticas desenvolvidas sejam as desejadas pelos cidadãos.

Alguns estudos têm demonstrado que a competição partidária no governo central assume um significativo impacto sobre as decisões da despesa pública (Blais, Blake e Dion 1993;1996). No entanto, outras investigações têm concluído que esta mesma variável não assume um resultado significativo se a análise se situar ao nível local, especialmente se compararmos com as variáveis económicas (Dawson e Robinson 1963). Para diversos autores (Dawson e Robinson 1963; Dye 1966; Hofferbert 1966; 1974) as variáveis sócio-económicas são as que melhor explicam as políticas públicas levadas a cabo pelos diferentes Estados. Variáveis como os níveis de cuidados de

saúde, a educação e o urbanismo são, de facto, os melhores determinantes das políticas públicas. Para Dye, as escolhas por determinadas políticas, são justificadas pelas condições sócio-económicas de um Estado, enquanto que variáveis políticas como o partidarismo pouco interessam para o estudo das políticas públicas dos diferentes Estados.

Para outros autores, esta dicotomia variáveis económicas *versus* variáveis políticas tem pouco significado. Recentemente, para algumas escolas, as condições sócio-económicas constituem elas próprias verdadeiras variáveis políticas. Para isso basta olhar para os factores económicos como um reflexo da procura política. Explicando melhor, são as condições sociais, demográficas e económicas de cada sociedade, que fazem com que os cidadãos apresentem diferentes preferências por diferentes políticas públicas. Por exemplo, uma cidade em que apenas 10% da população é servida por água canalizada fará com que a principal preocupação dos cidadãos seja o abastecimento de água ao domicílio. Ao mesmo tempo, uma cidade em que a população é afectada pela poluição de um rio, conduz a que a principal prioridade seja o meio ambiente.

Assim, segundo Erikson, Wright e McIver (1993), quando as condições sócio-económicas são vistas como uma medida da procura política dos cidadãos, a correlação entre variáveis económicas e políticas públicas é elevada, o que significa que a procura política é normalmente satisfeita, isto é, as preferências dos cidadãos são traduzidas em políticas públicas. Para Erikson, Wright e McIver, variáveis políticas como a opinião pública têm recebido pouco reconhecimento por parte dos investigadores políticos. No entanto, para estes autores, os factores políticos assumem-se, de facto, como os principais determinantes das prioridades políticas. Contudo, estes factores políticos podem não ser a ideologia dos cidadãos e o partidarismo. Na verdade, se identificarmos as condições socio-económicas como uma medida da procura política, e uma vez que os partidos

políticos tendem a desenvolver as políticas que vão ao encontro das preferências do seu eleitorado, é possível concluir pela importância dos factores políticos na determinação das prioridades políticas.

Garand (1985), argumenta que os anteriores investigadores não encontraram uma relação empírica entre partidarismo e despesas locais, visto que estes utilizam um modelo estático num processo político inerentemente dinâmico. Para o autor, o modelo usado deveria ser um modelo longitudinal. Garand analisa o impacto da mudança do partido no poder nas prioridades políticas de 38 Estados Americanos entre 1945 a 1978. Na sua análise, utiliza uma análise MITS—*multiple interrupted time series*—onde estuda o impacto da descontinuidade partidária na mudança das prioridades políticas. É esperado que as prioridades políticas, isto é, a forma de gastar o dinheiro, se alterem quando o partido altera. O autor pretende estudar se as mudanças de partido provocam mudança na forma como os Estados despendem os seus recursos. Mais especificamente, são examinadas duas questões. Em primeiro lugar, quais as razões que levam a que seja esperada uma relação entre mudanças no partido político e mudanças nas prioridades políticas emanadas por esses partidos? Em segundo lugar, será que as mudanças de partido político assumem significado estatístico ao nível das prioridades nas despesas de cada Estado ao longo do tempo?

Para Garand, as diferenças de atitudes e comportamento dos decisores políticos e o poder institucional-legal que determinado político possui constituem as duas principais razões que justificam a influência da descontinuidade partidária nas prioridades políticas dos Estados Americanos. Quanto maior for a diversidade e o conflito político dentro do próprio Estado, isto é, quanto maior for a distância ideológica entre os partidos políticos de determinado Estado, maiores serão as mudanças nas prioridades políticas. É preciso levar em conta que, segundo Downs, os partidos tendem a convergir as suas políticas para o eleitor mediano, o que faz com que os diferentes partidos apresentem preferências semelhantes. Assim, a convergência dos partidos para

o chamado eleitor mediano, faz com que nos Estados caracterizados pela ausência de divergência entre as partes, as mudanças de partido não possam ser usadas como explicação para as mudanças das prioridades políticas.

Os resultados empíricos do modelo, permitem também concluir que, as mudanças nas prioridades políticas são o resultado da posição e do poder de negociação que determinado decisor político detém junto dos centros de decisão. Para Garand, de uma forma geral, o partidarismo influencia as políticas públicas, isto é, os Estados apresentam diferentes prioridades políticas dependendo do partido que governa. Para Nuria Bosh e Javier Suarez-Pandiello (1995), a própria competição entre partidos políticos constitui um factor que pode assumir importantes consequências políticas. Segundo os autores, um partido que governa com maioria tem melhores condições para conseguir implementar as políticas públicas da sua preferência. No caso da inexistência de maiorias, a negociação entre partidos torna-se imperiosa, o que pode significar uma diluição das preferências de quem governa.

Apesar disto, outros autores argumentam que os partidos políticos têm um impacto reduzido nas decisões sobre a despesa pública. O modelo desenvolvido por Richard Dawson e James Robinson (1963), evidencia claramente a influência das condições económicas sobre *outputs* como o partidarismo e a ideologia dos cidadãos.

Robert Dilger (1998), examina o impacto do partidarismo no total das despesas públicas em cinco categorias de despesas individualizadas: saúde, educação, bem-estar, vias de comunicação e políticas penais para os 50 Estados Americanos entre 1985 e 1995. O autor inclui também no seu modelo variáveis económicas, como as mudanças anuais no rendimento *per capita* e a taxa de desemprego, com a finalidade de testar a influência das condições económicas na despesa pública. As variáveis demográficas são também incluídas através do índice de densidade

urbana para testar se Estados com população predominantemente urbana preferem políticas diferentes dos Estados predominantemente rurais. O total da população de cada Estado é também incluído, para determinar se Estados com grande população apresentam diferentes gastos em relação aos Estados menos populosos.

Para Dilger (1998), o partidarismo não assume um impacto significativo no total do nível de despesa, no entanto, assume significância estatística quando as diferentes políticas são vistas isoladamente. Por exemplo, no período entre 1985-1995, Estados com governos Democráticos tendem a favorecer despesas de educação quando comparados com os governos Republicanos. Por seu lado, as variáveis económicas assumem grande significância estatística. As mudanças anuais no rendimento *per capita* de cada Estado têm um impacto significativo nos níveis de despesa pública da saúde, da educação, das vias de comunicação e da segurança social. Assim, Estados que usufruem de um aumento do seu rendimento *per capita*, oferecem aos seus cidadãos um maior número de políticas públicas. Os resultados empíricos revelam a significância estatística das variáveis demográficas, visto que, por exemplo, Estados urbanos têm mais tendência a aumentar as despesas em saúde, política penal e educação.

Os resultados empíricos de Dilger (1998), confirmam os resultados de anteriores investigações ao sobrepor o impacto das variáveis económicas sobre variáveis como o partidarismo e a ideologia política na determinação do nível de despesa pública de cada Estado Americano. Segundo o autor, apesar desta evidência empírica, isto não significa que o partidarismo não tem qualquer impacto sobre as decisões da despesa pública do governo. Normalmente, estes factores assumem significância para justificar variações entre a escolha de diferentes políticas públicas, no entanto, o seu impacto é reduzido no total da despesa pública.

Em Portugal, Pedro Camões (2003), estuda a influência do partidarismo nas despesas públicas totais em 275 municípios de Portugal Continental no ano de 1993. Os testes realizados pretendem responder a questões como saber se (i) os partidos de direita tendem a gastar menos do que os partidos de esquerda, (ii) um alto nível de competição partidária aumenta a despesa pública local e (iii) a existência de um governo da mesma cor política a nível local e central, faz com que as despesas locais aumentem. Os resultados empíricos obtidos permitem concluir que não existe evidência empírica a demonstrar que a despesa pública local aumenta com o aumento da competição partidária. No entanto, há evidência empírica favorável à hipótese que supunha que os partidos de direita tendem a gastar menos que os partidos de esquerda. O modelo confirma também que, se a cor do partido local for a mesma do partido que governa a nível central, o nível de despesa local tenderá a aumentar.

#### **3.2.4. O Processo Político e o Ciclo Político Económico**

Segundo alguns autores a mudança nas políticas públicas deve-se à proximidade de um acto eleitoral, que faz com que os decisores políticos desenvolvam as políticas públicas que julgam ir ao encontro das preferências do seu eleitorado (Nordhaus 1975; Hibbs 1977). Para estes, os eleitores usam o seu voto para sinalizar as suas preferências pelos diferentes tipos de despesa pública fazendo que, com a proximidade das eleições, os governos ajustem a sua forma de gastar os recursos, de acordo com a probabilidade de vir a ganhar o maior número de votos.

Uma vez que a permanência no poder é o objectivo de qualquer político, num regime democrático a continuidade de um partido no poder é concretizada através do resultado obtido nos actos eleitorais. A questão que se coloca é saber como agem os políticos no sentido de maximizar os votos nas próximas eleições. Para alguns autores, a proximidade de um acto eleitoral faz variar

as opções políticas de um governo que privilegia as despesas de investimento em detrimento das despesas correntes. Diferentes modelos foram preconizados por vários autores ao tentar explicar o fenómeno do ciclo político-económico.

O modelo oportunista prevê (independentemente dos fundamentos ideológicos do partido no poder) um maior crescimento da actividade económica e uma descida na taxa de desemprego no período pré-eleitoral, com subida da taxa de inflação, a que se segue um comportamento inverso no período pós-eleitoral. Este modelo assume que os políticos, oportunistas por natureza, manipulam a economia de forma a ludibriar os eleitores favorecendo assim o seu principal objectivo—a reeleição (Nordhaus 1975).

O modelo partidário sugere a existência de diferenças sistemáticas e permanentes na combinação de inflação e desemprego, em função do partido que governa. Geralmente, estes modelos tentam demonstrar que os partidos de esquerda privilegiam na sua agenda política o problema do desemprego, enquanto que os partidos de direita tendem a suportar os custos do desemprego no combate à inflação (Hibbs 1977).

O modelo híbrido de Bruno Frey e Friedrich Schneider (1978), sugere efeitos combinados do modelo do ciclo político-eleitoral e do modelo partidário dependendo da percepção que o partido no poder tem da sua popularidade junto dos eleitores. Sempre que a reeleição do governo não esteja assegurada, este tenderá a pôr em marcha políticas eleitoralistas com o fim de elevar o índice de popularidade e a probabilidade de continuidade no poder. Se o governo pressente que existem fortes probabilidades de ser reeleito, então não necessitará de prosseguir políticas eleitoralistas.

A partir da década de oitenta, surgem os modelos das expectativas racionais que caracterizam uma segunda fase da literatura dos ciclos político-económicos. Estes modelos

assumem que os agentes económicos têm expectativas racionais, tornando-se mais difícil para o governo influenciar de forma tão directa e previsível a actividade económica real. A aceitação do modelo das expectativas racionais reduz a intensidade dos ciclos político-económicos e a possibilidade destes ocorrerem regularmente.

A maior parte dos estudos sobre ciclos político-económicos versam sobre o poder central. Existem, no entanto, alguns estudos recentes que focam a sua atenção no nível local, sendo o trabalho pioneiro atribuído a Jacob Rosenberg (1992). Segundo o autor, o ciclo político orçamental emerge a partir da preocupação do governante com o seu próprio bem-estar e rendimentos futuros em caso de derrota eleitoral. Este coloca duas hipóteses:

- i) as despesas pré-eleitorais dos municípios excedem as despesas pós-eleitorais;
- ii) a assimetria inter-temporal nas despesas é maior se o político decide não se recandidatar.

Este modelo afasta-se do modelo tradicional, segundo o qual o único objectivo do político é ser reeleito. Segundo o autor, o ciclo político pode indicar o resultado de uma opção racional dos políticos que analisam o seu benefício pessoal em dois cenários: ganhar ou perder as eleições. Rosenberg, testa o seu modelo numa amostra de 10 municípios Israelitas para o período de 1964 a 1982. O autor conclui que os candidatos que não estavam a lutar por uma reeleição desviam as despesas públicas em 47 por cento, enquanto que aqueles que pretendiam ser reeleitos apresentaram desvios na ordem dos 12 por cento, o que traduz a diferença nas despesas entre os dois tipos de governantes (aqueles que se recandidatam ou não).

No mesmo sentido, André Blais e Richard Nadeau (1992), analisam 10 províncias do Canadá e concluem que os governos regionais apresentam os modelos oportunistas e ideológicos

em simultâneo, isto é, ambos os governos (esquerda ou direita) aumentam as despesas em anos eleitorais e os governos de direita tendem a efectuar mais despesas que os governos de esquerda. Maher Ibrahim (1994), conclui ao analisar os governos regionais do Reino Unido que os governos de esquerda gastam mais do que os de direita. Helmut Seitz (2000), testa um modelo para as despesas dos governos sub nacionais da Alemanha, e conclui que mais do que as diferenças ideológicas, as variações nas despesas são justificadas pelas diferenças no desempenho económico de cada região. Per Pettersson-Lidbom (2001; 2003), estuda os ciclos políticos económicos nos governos locais da Suécia, e conclui que os governos de direita tendem a endividar-se quando se deparam com cenários de derrota eleitoral, e que existem ciclos eleitorais significativos quer nas despesas, quer nos impostos.

Em Portugal, alguns autores tem dedicado a sua investigação ao tema do ciclo político-económico ao nível local, tais como Rui Baleiras (1997), José Marta (2000), Rui Baleiras e José Costa (2001), Francisco Veiga e Linda Veiga (2004) e César Coelho (2004).

Baleiras (1997), constitui o seu modelo com base em 30 municípios de Portugal Continental, entre os anos de 1977 e 1993, e conclui que as despesas de investimento reais *per capita* são superiores no período pré-eleitoral, relativamente às mesmas despesas no período pós eleitoral. O investimento pré-eleitoral excede o investimento pós-eleitoral em 10,5 por cento quando as regressões são estimadas para a totalidade da amostra. Quando as regressões são estimadas excluindo os municípios de dimensão mais reduzida, os desvios aumentam 5,4 por cento. Segundo o autor, nos municípios de reduzida dimensão, o presidente da câmara é mais pressionado pela população local que pretende satisfeitas as suas pretensões sociais.

Marta (2000), estabelece um modelo empírico destinado a testar a hipótese de que os partidos das presidências das câmaras privilegiam o investimento na proximidade das eleições, isto é, se o ciclo político eleitoral é válido para os governos locais portugueses.

No modelo de Marta (2000), a variável dependente são as despesas de capital *per capita* a preços reais e as variáveis exógenas são compostas por variáveis políticas e variáveis controlo.

Os resultados empíricos permitem concluir que a manipulação da despesa de capital pelos governos locais concertado com o calendário eleitoral, é um comportamento comum à generalidade dos governos locais portugueses. Assim, mudanças deliberadas na estrutura dos orçamentos podem ser fruto da proximidade de um acto eleitoral. Outras conclusões podem ser extraídas da aplicação do modelo de Marta (2000). Em primeiro lugar, a afinidade ideológica dos partidos que lideram os governos locais não é determinante para a configuração do ciclo político da despesa de capital. Isto é, a generalidade dos governos locais, independentemente das suas orientações ideológicas, tende a aumentar a despesa em bens de capital em períodos pré-eleitorais. Em segundo lugar, os resultados empíricos parecem não confirmar que a existência de maioria absoluta poderá ser uma condição favorável para que o desvio pré-eleitoral da despesa seja mais acentuado. Por último, os ciclos políticos parecem estar inversamente relacionados com a dimensão dos municípios. Este facto pode dever-se à projecção na política nacional que um executivo de um município de grande dimensão tem, que não se equipara à de um executivo de um município de pequena dimensão. Tal como diz Baleiras (1997), as alturas cruciais para esses políticos serem designados para governos centrais são imprevisíveis e não estão em grande medida correlacionados com o ciclo eleitoral autárquico.

Baleiras e Costa (2001), seguem de perto a análise de Rosenberg e analisam as implicações da consideração em simultâneo de dois cenários eleitorais: ser ou não reeleito.

Segundo os autores, os políticos agem racionalmente analisando os benefícios para o seu próprio bem-estar resultantes dos dois cenários possíveis. O ciclo político pode indiciar o resultado de uma opção racional dos políticos que vão analisar o seu benefício em dois cenários: ganhar ou perder as eleições. Uma expansão do investimento público pode ser interpretado como o resultado de um comportamento racional por agentes bem informados, que sobrepõem os seus interesses aos da sociedade como um todo (Baleiras e Costa 2001).

Veiga e Veiga (2004), testam a existência dos ciclos político económicos nos 278 municípios de Portugal Continental entre os anos de 1979 e 2000. O seu estudo permite concluir da existência de ciclos oportunistas, principalmente ao considerar as componentes de despesa mais visíveis para o eleitorado, como “Viadutos, arruamentos e obras complementares”, ou “Viação rural”.

Coelho (2004), estabelece um modelo que versa sobre os 86 concelhos que constituem a Região Norte de Portugal, de acordo com a classificação da Nomenclatura de Unidades Territoriais, nível II, entre os anos de 1979 e 2000. O autor pretende verificar se os políticos locais aumentam as despesas públicas nas vésperas das eleições, de forma a aumentarem a sua popularidade e alcançarem os melhores resultados. No trabalho empírico é também testada a hipótese que pretende confirmar se a ideologia dos autarcas condiciona o tipo de despesas de investimento realizadas, em particular se os municípios de esquerda privilegiam determinadas categorias de despesas. Os resultados empíricos revelam que os autarcas aumentam as despesas de capital totais na véspera das eleições, o que está de acordo com a teoria oportunista, segundo a qual os políticos manipulam as finanças públicas antes das eleições com o objectivo de serem reeleitos. O modelo aponta também para resultados significativos de ciclos oportunistas em diversas componentes das despesas de investimento: Habitação; Outros edifícios; Construções diversas;

Viadutos, arruamentos e obras complementares e Viação rural. Quanto à hipótese que avançava com a ideia que os políticos de esquerda favoreceriam as despesas de índole social não é confirmada pelos testes empíricos.

### **3.3. As Prioridades Políticas numa Perspectiva Comparada**

As prioridades políticas são também estudadas numa perspectiva comparada entre países por autores como George Tsebelis e Eric Chang (2001); Thomas Brauningger (2003) e Hans-Dieter Klingemann, Richard Hofferbert e Ian Budge (1994).

A estrutura dos orçamentos e as mudanças ocorridas na sua composição ao longo do tempo são estudadas por Tsebelis e Chang (2001). O universo do estudo é formado por 19 países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), durante o período de 1973 a 1995. Segundo os autores, a estrutura dos orçamentos e as mudanças ocorridas na sua composição não podem ser consideradas num cenário unidimensional, visto que, cada orçamento envolve diferentes rubricas com um determinado montante associado, e as mudanças ocorrem não só de uma rubrica para outra, mas também, envolvem acréscimos ou diminuições na mesma rubrica, independentemente da outra. Como resultado destas mudanças, é construído um cenário multidimensional que inclui as diversas componentes do orçamento.

A composição dos orçamentos pode ser alterada por duas formas diferentes: de forma automática, fruto das mudanças ocorridas na economia, e de forma deliberada, fruto de opções políticas. A investigação de Tsebelis e Chang, assenta fundamentalmente nos factores que fazem variar as opções políticas de cada país. Para os autores, as mudanças deliberadas na estrutura dos orçamentos dependem da composição do governo e da distância ideológica entre o actual e o anterior governo.

A variável dependente é definida como as mudanças na estrutura dos orçamentos nos países industrializados. O orçamento de cada ano contém diferentes recursos em diferentes áreas. De facto, pode ser conceptualizado como um vector de n-dimensão do espaço euclidiano. Os orçamentos consistem numa sequência de percentagens distribuídas por diferentes rubricas: (a1; a2; a3...), em que a cada ano corresponde uma diferente distribuição. Como consequência, a diferença entre dois orçamentos pode ser representada pela distância entre a composição de dois orçamentos de dois anos consecutivos.

Em termos algébricos, Tsebelis e Chang representam desta forma a variável dependente D:

$$D = \sqrt{(a_{1,t} - a_{1,t+1})^2 + (a_{2,t} - a_{2,t+1})^2 + \dots + (a_{n,t} - a_{n,t+1})^2}$$

Os resultados empíricos obtidos permitem confirmar que as mudanças deliberadas das estruturas dos orçamentos são fruto de dois factores fundamentais: a composição do governo e a distância ideológica entre dois governos sucessivos. Mais especificamente, mudanças significativas na composição do governo de um ano para outro, podem significar mudanças na composição dos orçamentos.

Os autores investigam também a influencia destes dois factores em cada rubrica do orçamento estabelecendo uma série de regressões para cada categoria individualizada. Os resultados mostram que a distância ideológica assume significância estatística em seis das nove categorias do orçamento enquanto que a composição do governo assume impacto em quatro das categorias. Em particular, as mudanças nas políticas de educação, saúde e segurança social são especialmente sensíveis aos efeitos destas duas variáveis.

Brauninger (2003), analisa os efeitos da competição partidária no tamanho e na composição dos orçamentos em 19 países da OCDE entre os anos de 1971 e 1999. Tal como já

vimos e segundo autores como Douglas Hibbs (1977) e Eduard Tufte (1978), os partidos de esquerda e de direita gastam os recursos de maneira diferente, assumindo diferentes prioridades em ordem a implementar os programas que melhor satisfaçam os interesses dos eleitores que os elegeram. Como a maior parte dos cidadãos preferem uma activa actuação do Estado na implementação das políticas públicas, quer os partidos de esquerda, quer os de direita, têm preferência por altos níveis de gasto e consequentes défices orçamentais. O autor tenta perceber se o nível de despesa pública e a sua alocação nas diferentes categorias do orçamento são justificados pelas preferências políticas dos partidos, mais do que pela sua identidade ideológica. Segundo o autor, os partidos podem deferir nas suas prioridades políticas sem que isso coincida necessariamente com a dicotomia esquerda-direita.

O autor estuda o tamanho da despesa pública e a sua distribuição em duas categorias do orçamento—segurança social e políticas económicas—usando então as variáveis de 19 países entre os anos de 1971 a 1999. Para explicar as mudanças nos orçamentos é necessário usar uma medida que capte as preferências políticas dos partidos. Assim o autor, à semelhança de Ian Budge, David Robertson e Derek Heath (1987) e de Michael Laver e Ian Budge (1992), utiliza os programas eleitorais como o documento que contém a melhor informação de quais os *issues* preferidos pelos diferentes partidos.

Os resultados empíricos do modelo permitem concluir que não é o facto do partido ser de esquerda ou de direita que assume impacto significativo no tamanho e na distribuição da despesa, mas sim, as prioridades dos actores políticos que constam dos programas eleitorais. O autor conclui que, uma potencial preferência por determinado tipo de despesa expressa no programa eleitoral, afecta a distribuição da despesa nas duas categorias do orçamento em estudo: segurança social e políticas económicas. Uma preferência por mais despesa, por exemplo em segurança social,

expressa no programa eleitoral resulta num aumento da despesa nesta área. O autor argumenta que, os partidos políticos sejam de esquerda ou de direita, perante iguais situações de mudança económica e social reagem da mesma maneira. Contrariamente a estudos anteriores, os resultados não indicam que os partidos de esquerda diferem dos partidos de direita no que diz respeito ao seu comportamento em despende os recursos.

Klingemann, Hofferbert e Budge (1994) estudam a relação entre os programas dos partidos políticos e as consequentes prioridades políticas dos governos nacionais de 10 países: Austrália, Canadá, Estados Unidos da América, Inglaterra, França, Suécia, Alemanha, Áustria, Holanda e Bélgica. Em primeiro lugar, os autores codificam as diferentes categorias constantes dos programas dos partidos em ordem a obter os 54 mais importantes *issues* que fazem parte da agenda política do governo. De seguida, utilizam a análise de regressão para examinar a influência de três modelos—agenda, mandato e ideológico—na importância atribuída a cada uma das categorias do orçamento (segurança social, saúde, educação, habitação, justiça, defesa, emigração, infra-estruturas e agricultura) no total da despesa nacional dos 10 países durante 40 anos.

Com o modelo de agenda, os autores examinam a importância dos diferentes *issues* dos programas eleitorais nas prioridades políticas dos respectivos governos, não tendo em conta o partido que está no governo. Este modelo é baseado na hipótese que as prioridades políticas são o reflexo das preferências políticas dos diferentes partidos. Deste modo, diferentes *issues* vão fazendo parte da agenda política dos partidos políticos que vão assumindo diferentes prioridades políticas. Por exemplo, no fim de uma guerra o objectivo será reconstruir cidades, independentemente do governo que está no poder, transformando-se este *issue* em prioridade política.

Com o modelo de mandato, é incluída uma variável que capta a capacidade do partido que está no poder influenciar as prioridades políticas, comparativamente aos que estão fora do governo.

A variável introduzida capta não só as influências no processo político daqueles partidos que estão no poder, mas também as determinadas por aqueles que perderam as eleições.

O modelo ideológico pretende estudar o impacto do partidarismo nas políticas públicas. A lógica deriva do facto de que os eleitores votam, eleição atrás de eleição, tendo em conta a tradicional dicotomia entre direita e esquerda, isto é, tendo em conta a ideologia partidária.

As conclusões da análise destes autores podem ser assim sintetizadas. Em primeiro lugar, as prioridades políticas assumidas nos programas dos partidos são responsáveis por 50% da variação das prioridades reflectidas nos orçamentos nacionais, assumindo mesmo valores de 80% na França. Desta forma, determinada prioridade assumida no programa eleitoral de um partido, afecta a consequente distribuição da despesa nas diferentes categorias do orçamento, dos subsequentes governos. Os programas eleitorais exercem, assim, um papel vital no processo político, na medida em que é neste documento que os partidos políticos apresentam ao eleitorado as diferentes políticas públicas que serão posteriormente implementadas. Para Klingemann, Hofferbert e Budge, *“politics matter”* na determinação das políticas públicas (1994, 254-7).

Em segundo lugar, os países formam normalmente dois grupos: países como a França, a Suécia e a Inglaterra, onde o modelo de agenda prevalece, isto é, os programas dos partidos influenciam as prioridades políticas independentemente do partido que está no poder. Nos outros sete países, o modelo de mandato e de ideologia explicam melhor a variação das prioridades políticas do que os modelos de agenda.

Em terceiro lugar, a ideia tradicional de que os regimes de *Westminster* teriam uma maior congruência entre programas partidários e prioridades políticas, não encontra evidência empírica no modelo. Os países que apresentam uma maior congruência são a França, a Alemanha e a Áustria, enquanto que na Inglaterra o modelo de mandato apresenta efeitos bastante modestos. Por último,

nos Estados Unidos da América as diferenças de políticas de esquerda e direita entre Democratas e Republicanos são maiores do que na maior parte dos países Europeus, fazendo com que os resultados eleitorais afectem de forma significativa as prioridades políticas.

Apesar de considerado por muitos um excelente trabalho na área das políticas públicas, a investigação de Klingemann, Hofferbert e Budge não ficou isenta de críticas. Para Gary King e Michael Laver (1993), o modelo destes autores sofre de autocorrelação, uma vez que estes não utilizaram outras variáveis explicativas, para além dos programas eleitorais, para estudar as causas das despesas governamentais. Por exemplo, para King e Laver o orçamento do ano anterior constitui um importante factor explicativo dos níveis de despesa do orçamento de determinado ano, e nunca foi considerado na análise de Klingemann, Hofferbert e Budge. Neste mesmo sentido, Michael McDonald, Ian Budge e Richard Hofferbert (1999), comparam o efeito dos programas dos partidos com outras variáveis nas despesas de 16 países entre 1972 e 1991. Estes autores incluem variáveis como os níveis de despesa do ano anterior, o nível de descentralização, a inflação, a população e concluem que os programas dos partidos assumem um pequeno, mas positivo efeito na justificação do crescimento da despesa governamental. Para Budge *et al.* (2002), os programas partidários assumem alguma importância na explicação de despesas como o bem-estar social e a defesa, mas em áreas como a educação, são os factores demográficos que melhor explicam as mudanças nas despesas do governo. Na resposta, Klingemann, Hofferbert e Budge (1994), admitem que poderiam ser utilizadas outras variáveis para captar as causas das despesas governamentais, mas, insistem que os programas eleitorais dos diferentes partidos continuam a assumir um significativo e importante papel na determinação das políticas públicas.

### 3.4. A Nova Geração de Estudos Empíricos: As Prioridades Políticas como Conceito Operacional

Tal como referimos no início deste capítulo, recentemente têm surgido alguns estudos que versam especificamente sobre as prioridades políticas, nomeadamente sobre as prioridades políticas dos Estados Americanos. A maior parte desta investigação é atribuída a Jacoby e Schneider (2001; 2003; 2004).

Em 2001, estes autores constroem um modelo para estudar a variabilidade das prioridades políticas nos Estados Americanos, ou seja, para saber como é que os Estados despendem os seus recursos. À semelhança de Garand e Hendrick (1991), para Jacoby e Schneider os níveis de despesa constituem um forte indicador da actividade governamental, para além de consubstanciarem uma clara manifestação das prioridades políticas. Segundo Richard Elling (1983), a decisão de gastar mais numa ou noutra área representa o mais evidente indicador das prioridades políticas de determinado governo. Desta forma, os autores utilizam os níveis de despesa em cada política para construir uma variável que permita conhecer as escolhas dos Estados de entre uma variedade de políticas públicas—a escala das prioridades políticas. Visto que os recursos são limitados, os decisores políticos têm de fazer escolhas entre gastar numa ou noutra área. Normalmente, este *trade-off* é entre políticas que favorecem objectivos particulares e políticas que favorecem objectivos colectivos.

Para a construção da escala que representa as prioridades políticas, Jacoby e Schneider utilizam o chamado *spatial proximity model*. A ideia é simples: 50 Estados Americanos e 15 políticas públicas<sup>4</sup> são vistas como duas colunas de pontos localizadas num espaço contínuo. O modelo utilizado vai determinar a distância entre os dois pontos. Assim, o que o Estado A gasta na

---

<sup>4</sup> Políticas públicas: correcções, educação, segurança no emprego, administração governamental, saúde, vias de comunicação, hospitais, habitação e desenvolvimento da comunidade, inspecções, recursos naturais, parques e recreio, policia e lei, transportes, acção social e benefícios aos veteranos.

política A é inversamente proporcional à distância entre o ponto 1 (Estado A) e o ponto 2 (Política A). Desta forma, à medida que a despesa aumenta, a distância entre os dois pontos torna-se mais pequena e vice-versa. Os pontos que representam os Estados estão mais próximos dos pontos que representam as políticas públicas quando os níveis de despesa nessas políticas são elevados, e estão mais afastados quando a despesa nesses itens é baixa. As 15 áreas funcionais são divididas em dois grandes grupos: por um lado, as políticas que beneficiam objectivos particulares e, por outro lado, as políticas que beneficiam objectivos colectivos. Como políticas que beneficiam objectivos específicos de um grupo particular encontramos a saúde, os transportes públicos e os hospitais. Como exemplos de políticas que beneficiam objectivos colectivos da comunidade citamos a protecção policial, os parques públicos, as inspecções, os recursos naturais e as vias de comunicação.

A estrutura das prioridades políticas mostra-nos um evidente contraste entre políticas que favorecem objectivos particulares ou individualizados e aqueles que satisfazem os objectivos colectivos. Os diferentes Estados vão beneficiar uma ou outra área de acordo com os objectivos que pretendem atingir. Os Estados poderiam optar por políticas cujo benefício seria dividido entre a satisfação colectiva e a satisfação de interesses individuais, mas normalmente não o fazem, optam por beneficiar uma ou outra área. Jacoby e Schneider salientam a existência de *trade-offs* entre políticas que beneficiam os interesses individuais e aquelas que permitem a obtenção de objectivos colectivos. A dicotomia entre benefícios particulares e objectivos colectivos constitui uma boa variável de medida das prioridades políticas (Jacoby e Schneider 2001).

Depois de construir a variável que capta as prioridades políticas, os autores perguntam: Que factores influenciam estas prioridades? Quais as razões que levam os dirigentes políticos a decidir por uma ou por outra política pública? Como explicar a variabilidade das prioridades políticas ao

longo dos anos? Jacoby e Schneider, ao focar a sua atenção num aspecto particular das políticas públicas—as prioridades políticas—concluem pela importância de factores como a opinião pública, o partidarismo eleitoral, a ideologia dos cidadãos e os grupos de interesse.

Jacoby e Schneider (2001), examinam o papel da opinião pública na mudança das prioridades políticas dos diferentes Estados. Os autores, ao estudar os factores que afectam a forma como os Estados vão alocar os seus recursos pelas diferentes áreas, concluem que a opinião pública influencia as escolhas dos decisores políticos pelas diferentes políticas públicas. Os autores utilizam na sua análise as variáveis apontadas por Erikson, Wright e McIver (1993), isto é, o partidarismo e a ideologia política. Uma das conclusões dos autores aponta para o facto dos partidos Democratas terem propensão a gastar os seus recursos em políticas que beneficiam os objectivos particulares de determinados grupos, precisamente o tipo de políticas da preferência do seu eleitorado. Enquanto que, por seu lado, os Republicanos apresentam preferência por políticas que beneficiam os objectivos colectivos da sociedade. Assim, a opinião pública dos cidadãos é, segundo Jacoby e Schneider (2001), um dos principais determinantes das prioridades políticas dos Estados Americanos, uma vez que os dirigentes políticos desenvolvem as políticas que sabem ser da preferência do seu eleitorado.

A influência do partidarismo eleitoral, da ideologia dos cidadãos e do governo é também estudada por Jacoby e Schneider (2001). Os resultados empíricos dos autores revelam que o partidarismo eleitoral influencia as prioridades políticas dos governos. Assim, os Estados Democratas enfatizam as políticas que satisfazem objectivos particulares da população, enquanto que os Estados Republicanos dão preferência aos objectivos colectivos. A conexão entre o partidarismo e as prioridades políticas tende a ser mais forte na proximidade das eleições presidenciais. Por seu lado, a ideologia dos cidadãos e a ideologia do governo também têm

influência nas prioridades políticas. Os Estados liberais focam a sua atenção nos benefícios particulares, enquanto que os conservadores atribuem mais prioridade aos objectivos colectivos. A ideologia é uma variável mais estável do que o partidarismo, uma vez que é menos sensível às mudanças nas condições do ambiente político, como por exemplo à proximidade das eleições.

Os autores analisam também o papel dos grupos de interesse nas prioridades políticas, de acordo com três variáveis que captam a actividades destes grupos, ou seja, a robustez do grupo, a diversidade do grupo e o tamanho do aparelho administrativo (Gray e Lowery 1996). Assim, valores elevados na variável robustez indicam a existência de grupos de interesse com grande capacidade para influenciar as políticas públicas, enquanto que valores mais elevados na variável diversidade indicam uma grande concentração de grupos de interesse preocupados com sectores particulares da economia. O tamanho do aparelho administrativo é obtido através do número de funcionários dos Estados (nível local) por cada 10.000 habitantes. Os três coeficientes que captam a actividade dos grupos de interesse apresentam impacto significativo.

De acordo com os resultados obtidos, a existência de pequenos e concentrados grupos aumentam a importância da despesa em políticas que beneficiam os interesses particulares destes cidadãos. O número de funcionários do nível local também apresenta significância estatística, funcionando como um grupo de interesse que apresenta preferência por políticas que beneficiam os objectivos colectivos da população (habitação, desenvolvimento comunitário, vias de comunicação, etc.). Assim, o coeficiente que capta esta variável apresenta sinal contrário ao apresentado pelas duas anteriores variáveis (robustez e diversidade dos grupos de interesse). Relembremos que, como já vimos no capítulo anterior, esta conclusão é partilhada por autores como Berry e Lowery (1987), Garand (1988) e Garand e Hendrick (1991), segundo os quais o aumento das despesas orçamentais é fruto da pressão exercida pelos burocratas.

Seguindo de perto a investigação de Jacoby e Schneider, Jerrell Coggburn e Sandra Schneider (2003), realçam a relação existente entre a capacidade de gestão de um governo e a sua performance medida através das prioridades políticas. Os estudos destes autores concluem que a capacidade de gestão, a actividade dos grupos de interesse, a ideologia do governo e dos cidadãos influenciam os *outputs* políticos. Os autores estabelecem um modelo em que a *performance* de um governo é uma função de quatro factores: a capacidade de gestão, a opinião pública, a organização dos grupos de interesse e a ideologia do governo. A variável dependente que capta a *performance* do governo é a escala das prioridades políticas que representa a alocação dos níveis de despesa pelas diferentes políticas públicas.

Mais uma vez, as prioridades políticas são representadas por um intervalo de valores que sumariza os *trade-offs* existentes entre as políticas que favorecem objectivos particulares e aqueles que favorecem objectivos colectivos. Neste caso, quanto maiores forem os valores da variável prioridades políticas, maior será a aposta nas políticas que beneficiam interesses particulares. Os efeitos das variáveis independentes nas prioridades políticas demonstram uma grande significância nas quatro variáveis. Assim, Estados com maior capacidade de gestão tendem a favorecer políticas que beneficiam objectivos colectivos, o que confirma a hipótese de que a capacidade de gestão influencia, de forma profunda, a forma como os decisores despendem os recursos. Tal como Jacoby e Schneider (2001), demonstraram, os Estados que gastam mais numa determinada política pública, gastam invariavelmente menos noutra. Assim, não é de estranhar que Estados dotados de decisores com grande capacidade de gestão façam as suas escolhas coincidir com aquelas que beneficiam os objectivos colectivos das populações.

A ideologia do governo e dos cidadãos assumem também significância estatística, o que significa que eleitores e governantes liberais tendem a favorecer políticas que beneficiem os

objectivos particulares da população. As prioridades políticas consubstanciam-se em decisões governamentais sobre a alocação dos recursos nas diversas áreas, sendo importante determinar o impacto de tomar uma ou outra decisão, uma vez que a escolha dos decisores políticos em gastar mais numa área em detrimento de outra influencia a qualidade de vida dos cidadãos.

Jacoby e Schneider (2003), estudam a relação existente entre as prioridades políticas e os programas de governo, concluindo que se trata de uma relação crítica nas políticas públicas. É importante notar que estudos anteriores nomeadamente Dye (1966), Hofferbert (1974), Sharkansky (1967), não encontraram relação entre níveis de despesa e os serviços públicos oferecidos pelos diferentes Estados. Os autores estabelecem um modelo segundo o qual os serviços públicos oferecidos pelos diferentes Estados são uma função de cinco factores: prioridades políticas, necessidades sociais, condições económicas, financiamento federal e cultura política. As variáveis dependentes do modelo representam os principais problemas de qualquer Estado: educação, saúde, vias de comunicação e segurança social.

Os resultados empíricos mostram que a variável que capta as prioridades políticas apresenta resultados positivos nas políticas que representam os objectivos colectivos da população—educação e vias de comunicação. Por outro lado, as políticas da saúde e segurança social apresentam valores negativos, constituindo precisamente estas as áreas que beneficiam os objectivos particulares da população. Tendo em conta o modelo de Jacoby e Schneider (2001), segundo o qual valores elevados na variável que traduz as prioridades políticas, significa preferência por políticas que favorecem objectivos colectivos da população, confirma-se a hipótese da influência das prioridades políticas nos programas do governo. As transferências do governo central apresentam também um impacto positivo, confirmando que, para as políticas de educação, vias de comunicação e saúde, um aumento de verbas do governo central significa uma expansão dos

serviços prestados por parte dos governos locais. Esta variável confirma a extrema importância das relações intergovernamentais na actividade política dos Estados Americanos. Os efeitos da variável que traduz as necessidades sociais dos Estados variam dependendo da política em causa, apresentando valores significativos nas políticas públicas de educação e segurança social. A justificação poderá advir do facto de se tratarem de políticas em que o Estado deve assegurar um mínimo de serviços prestados. Segundo os autores, tal facto deve-se à conexão directa entre as necessidades da população e a prestação dos serviços por parte do governo. Pelo contrário, as políticas associadas às vias de comunicação e à saúde são prestadas muitas vezes indirectamente, o que atenua as relações existentes entre o governo e as necessidades sociais da população. Os efeitos da variável que capta a influência das condições económicas no desenvolvimento das políticas públicas são mínimos, não apresentando significância estatística.

Jacoby e Schneider (2003), concluem que as prioridades políticas têm um profundo impacto na forma como os governos actuam na resolução dos problemas e na satisfação das necessidades da população. Os autores isolam o factor económico e verificam que este tem um impacto reduzido na determinação das políticas públicas. As prioridades políticas são entendidas como fruto de factores tais como a opinião pública e a organização dos grupos de interesse (Wright, Erikson e McIver 1987; Gray e Lowery 1988; 1996; Jacoby e Schneider 2001). Assim, a actividade política dos Estados Americanos não é apenas resultado de um processo racional, mas é o culminar de um processo de larga natureza política (Jacoby e Schneider 2003).

Em 2004, Carl Snook e Jeremy Duff, utilizam a escala das prioridades políticas desenvolvida por Jacoby e Schneider (2001) para desenvolver um modelo que pretende estudar o impacto de determinadas variáveis nas prioridades dos Estados Americanos. Assim, as variáveis analisadas são, a opinião pública (Erikson, Wright e McIver 1993), os grupos de interesse (Gray e

Lowery 1996), a cultura política (Elazar 1994) e determinados factores específicos obtidos dos estudos de Rodney Hero (1998).

Em termos muito gerais, Snook e Duff (2004), propõem as seguintes hipóteses:

i) Em consonância com Erikson, Wright e McIver (1993), é esperado que a ideologia dos cidadãos e o partidarismo sejam variáveis explicativas das prioridades políticas, isto é, a existência de um eleitorado conservador e Republicano tende a ser consistente com o aumento de políticas públicas que favoreçam objectivos colectivos da população.

ii) Tendo em conta os resultados obtidos por Jacoby e Schneider (2001), o aumento da robustez e da diversidade dos grupos de interesse pressionam os políticos para a realização de despesas com políticas que beneficiam objectivos particulares, enquanto que o aumento do aparelho administrativo é consistente com o aumento de políticas que privilegiam objectivos colectivos da sociedade.

iii) Partindo da análise de Hero (1998), Estados onde predomina a diversidade social e a heterogeneidade tendem a favorecer políticas que beneficiam os objectivos particulares da população. Segundo Hero (1998), as políticas públicas dos diferentes Estados são fortemente influenciadas pela diversidade racial e étnica que existe no interior de cada Estado.

iv) Tendo em conta a análise de Daniel Elazar (1994), segundo a qual as prioridades políticas e o comportamento político resultam da interacção entre os cidadãos e a cultura política de cada Estado, os autores argumentam que os Estados com culturas tradicionais tendem a favorecer os objectivos colectivos em vez dos objectivos particulares.

Os resultados do modelo de Snook e Duff (2004), confirmam a análise de Jacoby e Schneider (2001). Mais uma vez se conclui que a opinião pública influencia, de forma significativa, as prioridades políticas dos Estados Americanos. De facto, um eleitorado predominantemente Democrata, faz com que os decisores políticos favoreçam as políticas que vão ao encontro dos objectivos particulares da população. Por outro lado, tal como Jacoby e Schneider (2001), haviam concluído, os grupos de interesse têm mais sucesso quando são pequenos em número e concentrados em áreas específicas, uma vez que normalmente reivindicam objectivos particulares para os seus membros. A variável que capta a cultura política não apresenta poder explicativo fazendo com que os autores concluam que a cultura política não influencia as prioridades políticas. De forma contrária, a introdução das variáveis apresentadas por Hero (1998), leva a que a diversidade étnica constitua uma boa explicação das prioridades políticas dos diferentes Estados. O coeficiente negativo desta variável indica que os Estados que possuem no seu interior uma elevada diversidade étnica atribuem mais importância às despesas que favorecem os objectivos particulares da população.

#### **4. ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO GOVERNO LOCAL PORTUGUÊS**

Em Portugal, as autarquias locais têm, desde 1976, dignidade constitucional e são definidas segundo a lei fundamental como pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas. Segundo o art. 236º da Constituição da República Portuguesa (CRP), as autarquias locais compreendem as freguesias, os municípios e as regiões administrativas, estas últimas ainda por instituir. Actualmente existem em Portugal, 308 municípios, dos quais 278 no continente e 30 nas regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, existindo ainda 4251 freguesias, das quais, 4050 no território continental e 211 nos territórios insulares.

A existência de autarquias locais tem sido fundamentada pelo princípio da subsidiariedade e pela maior participação política das populações locais. Segundo o princípio da subsidiariedade, a existência das autarquias locais faz com que as características dos serviços públicos melhor se adequem às especificidades das comunidades locais, o que permite às populações definir prioridades próprias. Por outro lado, a existência de autarquias locais eleva a participação da população, na medida em que aumentam o número de actos e campanhas eleitorais, o que vem enriquecer a vida democrática. São, portanto, no que respeita à organização administrativa do Estado, o poder mais próximo do cidadão, conferindo-lhe a responsabilidade acrescida de se manter constantemente a par das necessidades específicas das suas populações.

Neste capítulo, procedemos à caracterização e análise da estrutura e funcionamento do governo local português nas suas principais vertentes. A nossa atenção centra-se ao nível dos municípios, uma vez que é neste âmbito que se desenvolve este trabalho. Na secção 4.1. analisamos a organização do governo local português. Na secção 4.2. descrevemos a dinâmica das transferências das atribuições municipais numa perspectiva evolutiva, enquanto que na secção 4.3.

descrevemos os aspectos mais importantes do sistema financeiro municipal. A última subsecção aborda o tema do processo orçamental nas autarquias locais em Portugal.

#### **4.1. A Organização do Governo Local Português**

O município caracteriza-se actualmente pelo elevado grau de intervenção e de protagonismo nas decisões públicas. De facto, o município, pela sua importância política, económica, financeira, jurídica e histórica, apresenta-se hoje como um dos elementos básicos da estrutura administrativa nacional.

No sentido de levar a cabo os seus objectivos, os municípios dispõem de órgãos directamente reconhecidos pela lei: a câmara municipal e a assembleia municipal.

A câmara municipal é o órgão executivo do município e, de acordo a Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro apresenta como principais competências: elaborar e submeter à aprovação da assembleia municipal as opções do plano, a proposta de orçamento e as respectivas revisões; executar as opções do plano e o orçamento aprovados; elaborar e aprovar o relatório de actividades, os documentos de prestação de contas e submete-los à apreciação do órgão deliberativo. A câmara municipal é constituída por um presidente (o primeiro candidato da lista mais votada) e por um número de vereadores que varia de acordo como o número de eleitores da área.

A assembleia municipal é o órgão deliberativo do município, competindo-lhe, de uma forma genérica, acompanhar e fiscalizar a actividade do executivo, aprovando designadamente o plano de actividades, o orçamento, o relatório de actividades e os documentos de prestação de contas. A assembleia municipal é constituída pelos presidentes das juntas de freguesia e por membros eleitos em número igual ao daqueles mais um, não podendo no entanto, o número total ser inferior ao

triplo do número de membros da respectiva câmara municipal. A eleição da câmara municipal é simultânea com a da assembleia municipal, salvo no caso de eleição suplementar.

O processo político municipal é o resultado da cooperação entre a câmara municipal e a assembleia municipal, na medida que a primeira é responsável pela execução das políticas locais e a segunda pela aprovação as linhas essenciais dessas políticas. A assembleia municipal assume um papel muito importante em diversas situações, nomeadamente no que diz respeito à aprovação dos documentos previsionais e dos documentos de prestação de contas. Daí, a importância que pode advir para o executivo que o seu partido detenha uma maioria no órgão deliberativo que lhe permita aprovar os instrumentos financeiros necessários para a boa execução das políticas locais.

Armando Pereira (2000), apresenta os traços mais significativos das entidades locais de administração em Portugal. O autor define as autarquias como entidades bem definidas, consubstanciando uma unidade própria que dispõe de um conjunto de meios humanos, materiais e financeiros a que corresponde uma área claramente determinada. Uma segunda característica das autarquias locais apontada pelo autor, é o facto destas constituírem verdadeiras unidades de governo local e não só unidades de administração. De facto, as autarquias, e em especial os municípios, têm capacidade de decisão autónoma, gerindo por si só um conjunto de importantes atribuições. Por outro lado, o autor evidencia a visibilidade das políticas públicas levadas a cabo pelas autarquias locais, bem como a visibilidade da figura do presidente de câmara. A existência de um rosto faz com que exista uma voz de comando, de direcção e de avaliação de resultados, o que assume um grande significado na governação local. A existência de autonomia política, financeira e administrativa dos municípios, bem como a capacidade dos municípios em serem unidades produtivas de uma série de serviços públicos são outras das potencialidades das autarquias locais apontadas por Pereira (2000).

Para além de apontar os pontos fortes das autarquias, o mesmo autor enumera também fragilidades das autarquias portuguesas. Em primeiro lugar, segundo Pereira os autarcas nem sempre possuem as capacidades técnicas necessárias para desempenhar os cargos políticos, que exigem uma elevada capacidade de gestão. Por outro lado, o leque de competências dos municípios poderia ser alargado dadas as boas condições que apresentam como unidades de produção de serviços. Em terceiro lugar, o autor refere o facto do volume de receitas das autarquias locais portuguesas ser relativamente reduzido quando comparado com outros países europeus. A debilidade da base técnico- administrativa das autarquias locais é apontada como uma das suas mais importantes fragilidades. De facto, o nível habilitacional dos funcionários autárquicos é ainda muito reduzido, o que impede a concretização das modernas práticas de gestão no nível local.

Apesar de apontar alguns dos pontos fracos das autarquias, Pereira (2000), define as autarquias locais como entidades que têm capacidade de decisão autónoma, dispendo de meios financeiros, técnicos, organizativos e administrativos, se bem que ainda insuficientes, mas apresentando níveis de capacidade e de resposta crescentes.

#### **4.2. A Dinâmica da Transferência das Atribuições Municipais**

A delimitação do campo de actuação e das funções que competem ao Estado ou às autarquias locais desempenhar não é fácil de definir. Segundo a classificação de Richard Musgrave (1959), as funções de política orçamental são: (1) A função afectação; (2) a função distribuição e (3) a função estabilização. Se, por um lado, as funções de distribuição e estabilização são mais eficazmente desempenhadas pelo nível central, por outro lado, o Estado não deve ocupar-se da resolução dos problemas locais, uma vez que são as autarquias que estão mais próximas das populações e que conhecem melhor os seus problemas e necessidades. Nas autarquias locais,

devem concentrar-se todas as funções de interesse local imediato, por lhes competir assegurar todas as funções que revelem interesse primário para as respectivas populações (Carvalho 1996).

A primeira lei de atribuições e competências das autarquias locais portuguesas é publicada em 25 de Outubro de 1977 através da Lei 79/77. Esta lei introduz o sistema de “cláusula geral” que veio reconhecer aos municípios capacidade de intervir em quaisquer questões de natureza local que directa e especificamente digam respeito ao respectivo território ou interessem à população geral. Nesta lei, atribui-se às autarquias tudo o que diz respeito aos respectivos interesses, designadamente:

- a) Administração de bens próprios da sua jurisdição;
- b) Abastecimento público;
- c) Cultura e assistência;
- d) Salubridade pública.

Em 1984, fruto da estabilidade política do governo do bloco central, é praticamente reformulada em Portugal toda a legislação do poder local. Um dos diplomas mais importantes, foi o Decreto de Lei 100/84, de 29 de Março, vulgarmente designado por Lei das Autarquias Locais, que definia as competências dos órgãos das autarquias. Com este decreto, alargam-se as competências autárquicas nos domínios da educação, saúde, desporto, protecção do meio ambiente e qualidade de vida, etc.

Assim, o Decreto de Lei n.º 100/84, de 29 de Março, para além de importantes alterações nomeadamente no relacionamento inter-orgânico das autarquias, na composição dos seus órgãos e na duração dos mandatos, reforça o regime legalmente definido de delimitação de actuação entre a administração central e local em matéria de investimentos públicos.

Em 1999, é aprovado um pacote de legislação autárquica que alarga as atribuições autárquicas e regulamenta o regime jurídico de municípios, freguesias e outras entidades locais. Surge a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro que define a natureza, a composição, o regime jurídico e as competências dos órgãos das autarquias, actualmente alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro. Em 14 de Setembro, é publicada a Lei n.º 159/99, que regula até aos dias de hoje o quadro de atribuições e competências das autarquias locais. O art. 13º desta lei enumera os domínios de actuação das autarquias, designadamente nas seguintes áreas:

- a) Equipamento rural e urbano;
- b) Energia;
- c) Transportes e comunicações;
- d) Educação;
- e) Património, cultura e ciência;
- f) Tempos livres e desporto;
- g) Saúde;
- h) Acção social;
- i) Habitação;
- j) Protecção civil;
- k) Ambiente e saneamento básico;
- l) Defesa do consumidor;
- m) Promoção de desenvolvimento;
- n) Ordenamento do território e urbanismo;
- o) Polícia municipal;
- p) Cooperação externa.

Estes constituem os principais domínios de actuação da administração local que, no processo de descentralização e modernização do Estado, têm vindo a reforçar as competências e atribuições das autarquias locais, nomeadamente dos municípios.

Sendo certo que para o desempenho das competências e atribuições que estão atribuídas, isto é, para a realização de despesas, as autarquias locais necessitam das correspondentes receitas, a tabela seguinte mostra a evolução das receitas e das despesas municipais, desde 1990 até 2001. Esta tabela ilustra bem o crescente dinamismo protagonizado pelo poder local, o que constitui um indicador do processo de descentralização e de autonomia do poder local ao longo dos anos.

**Tabela 4.1. Evolução das Receitas e Despesas nos Municípios do Continente (1990-2001)**

<b>Anos</b>	<b>Receitas Totais</b>	<b>Despesas Totais</b>
1990	1.653,83	1.659,05
1991	2.124,09	2.111,18
1992	2.550,16	2.533,74
1993	2.700,81	2.765,14
1994	2.732,51	2.702,84
1995	2.940,59	2.877,63
1996	3.335,60	3.320,80
1997	3.960,00	4.000,00
1998	4.323,00	4.248,10
1999	4.890,00	4.729,00
2000	5.119,80	5.209,00
2001	6.141,00	6.128,80

Fonte: Ministério do Planeamento e da Administração do Território e Direcção Geral das Autarquias Locais.  
Un: Milhões de euros.

No período de 1990 a 2001 verificou-se um incremento substancial das receitas e das despesas dos municípios. De facto verifica-se, no período em análise, um acréscimo em valores absolutos na ordem dos 4 487 milhões de euros nas receitas e 4 469 milhões de euros nas despesas.

É importante referir que do conjunto das múltiplas áreas de intervenção municipal, assume primordial importância a actividade que diz respeito ao investimento público local. De facto, segundo Baleiras (2001), os governos locais são, de entre a administração pública directa, quem mais privilegia a acumulação de capital. Com efeito, a despesa de capital dos municípios representa 48 por cento da despesa total contra 31 por cento no caso das regiões autónomas e apenas 12 por cento no caso do Estado.<sup>5</sup>

Tendo o investimento tanta importância orçamental ao nível local, é interessante conhecer os valores que retratam a evolução do investimento municipal em Portugal Continental, bem como o valor relativo das opções autárquicas nesta matéria.

Assim, a tabela seguinte mostra que o investimento municipal tem assumido uma tendência crescente ao longo dos anos, apesar do declínio verificado nos anos de 1994 e 1995, o que reflecte a importância das atribuições desenvolvidas pelos municípios em prol da qualidade de vida dos cidadãos.

---

<sup>5</sup> Os dados referem-se à execução orçamental do ano de 1998.

**Tabela 4.2. Investimento Municipal nos Municípios do Continente (1990-2001)**

Ano	Investimento Total
1990	625,20
1991	820,81
1992	972,31
1993	1.113,39
1994	934,53
1995	946,54
1996	1.182,00
1997	1.630,00
1998	1.661,00
1999	1.867,50
2000	2.044,10
2001	2.492,80

Fonte: Ministério do Planeamento e da Administração do Território e Direcção Geral das Autarquias Locais.  
Un: Milhões de euros.

Na Tabela 4.3. caracterizamos o investimento municipal por rubricas económicas, pago no ano de 2001. Como se pode constatar, é a rubrica “Construção de viadutos, arruamentos e obras complementares” que assume o maior peso em matéria de verbas dispendidas. De facto, 16% dos investimentos realizados em 2001, a que correspondem 410,39 milhões de euros dizem respeito a esta rubrica. A rubrica “Habitação”, bem como as despesas efectuadas com reparações, ampliação ou transformações importantes das mesmas, enquadrando-se no âmbito do apoio social prestado pelas autarquias, assume-se também como uma das áreas mais privilegiadas. Em 2001, os municípios de Portugal Continental investiram 356,25 milhões de euros em “Habitação”, o que representou cerca de 14% do investimento total pago, consubstanciando esta uma prioridade para o bem-estar das populações por parte da maioria dos órgãos eleitos. De notar ainda, que as verbas

destinadas à melhoria das vias de comunicação, totalizam 259,94 milhões de euros de investimentos em 2001, isto é, 10% do investimento municipal no mesmo ano.

**Tabela 4.3. Investimento Municipal por NUTS II em Portugal Continental (2001)**

<b>INVESTIMENTO</b>	<b>Norte</b>	<b>Centro</b>	<b>Lisboa</b>	<b>Alentejo</b>	<b>Algarve</b>	<b>Portugal Continental</b>	<b>%</b>
Aquisição terrenos	41,13	30,26	31,54	10,91	3,63	117,47	5%
Habitação	129,37	13,16	194,90	8,38	10,43	356,24	14%
Instalações desportivas, recreativas e escolas	54,90	24,00	42,00	12,36	3,32	136,58	5%
Equipamento social	31,12	21,59	3,32	4,40	4,00	64,43	3%
Viadutos, arruamentos e obras complementares	137,89	124,18	93,66	44,41	10,24	410,38	16%
Esgotos	30,13	45,58	38,59	11,20	14,43	139,93	6%
Captação, tratamento e dist. de água	22,70	22,14	14,87	11,92	6,64	78,27	3%
Viação Rural	131,82	91,86	5,28	22,40	8,58	259,94	10%
Infra-estruturas p/ trat. resíduos sólidos	1,11	0,89	1,67	0,87	0,00	4,54	0%
Construção inst. desportivas e recreativas	37,34	31,93	7,71	18,73	8,60	104,31	4%
Material de transporte	11,07	13,20	8,39	8,05	4,78	45,49	2%
Maquinaria e equipamento	35,55	34,38	44,62	19,00	10,96	144,51	6%
Outros investimentos	183,12	155,81	158,25	71,34	62,19	630,71	25%
<b>Total</b>	<b>847,25</b>	<b>608,98</b>	<b>644,80</b>	<b>243,97</b>	<b>147,80</b>	<b>2.492,80</b>	<b>100%</b>

Fonte: Direcção Geral das Autarquias Locais.  
Un: Milhões de euros.

É importante sublinhar a visibilidade considerável de muitas atribuições conferidas aos governos locais. Por exemplo, do bom ou mau desempenho municipal em matéria de ruas e arruamentos, habitação social e abastecimento de água resultam diferenças em elementos básicos da qualidade de vida que os cidadãos facilmente apreendem. Por isso, independentemente da sua expressão orçamental, as atribuições de despesa dos municípios não são nada irrelevantes para a sociedade (Baleiras 2001).

### **4.3. O Sistema Financeiro Municipal**

A autonomia financeira e patrimonial das autarquias locais está consagrada no art. n.º 247 da CRP, traduzindo-se na possibilidade destas disporem de receitas próprias e património próprio e na faculdade de se auto gerirem elaborando os seus documentos financeiros.

Como resultado da Constituição de 1976, é publicada em 2 de Janeiro de 1979 a Lei n.º 1/79, conhecida como a primeira lei das finanças locais, que constitui uma importante referência histórica no processo de financiamento das autarquias portuguesas. Esta lei veio estabelecer, na parte respeitante a impostos, que o produto da contribuição predial rústica e urbana, do imposto sobre veículos, dos impostos de turismo e serviço de incêndios, além do valor de uma derrama específica, reverteriam para os municípios. Também para cumprimento da norma constitucional que obrigava a uma partilha justa dos rendimentos do Estado, o legislador concedeu aos municípios uma participação no mínimo de 18% em diversos impostos estaduais.

Como consequência da participação nos 18% dos impostos estaduais, que são repartidos pelos municípios como transferências financeiras, existe a partir de 1979, um acentuado declínio das receitas provenientes dos impostos de incidência local em favor das transferências efectuadas pelo Estado, que passam a representar mais de 65% das receitas municipais. O aumento dos meios financeiros transferidos para os municípios, veio viabilizar financeiramente a crescente actividade das autarquias no desempenho das novas atribuições estabelecidas na Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro. A partir daqui, e pela primeira vez na história do poder local português, passa a existir uma correlação entre o desempenho das atribuições das autarquias locais e a efectivação da autonomia financeira garantida na Constituição.

Em 1984, seria aprovada a segunda lei das finanças locais—Lei n.º 98/84, de 29 de Março—resultado da aplicação de uma política financeira restritiva adequada à grave crise financeira

que o país atravessava. No conjunto dos impostos cuja receita revertia para os municípios, são acrescentados o imposto de mais valias e a taxa municipal de transportes, que nunca chegou a ser concretizada. É efectuada uma maior enumeração do elenco das taxas e uma melhor explicitação entre estas. As tarifas e os empréstimos são tornados mais acessíveis e, face às dificuldades sentidas por alguns municípios, são autorizados os contratos de reequilíbrio financeiro. No entanto, é no processo das transferências, que esta lei mais se distinguirá da anterior. Assim, deixa de haver um limite mínimo de transferências do Orçamento Geral do Estado (OGE) para as receitas autárquicas, sendo este limite definido anualmente aquando da discussão anual do OGE. Constatase que o peso das transferências na estrutura do financiamento das autarquias locais aumentou consideravelmente, no entanto, a participação percentual do montante do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) no Produto Interno Bruto (PIB) decresceu de 2% para 1,7%, fruto das restrições nas finanças públicas. Este diploma legislativo vai vigorar até 1987, ano em que é feita a sua revisão.

A terceira lei das finanças locais surge em 1987, tendo sido publicada em 6 de Janeiro, a Lei n.º 1/87. A nova lei, acrescenta em matéria de impostos, a Sisa, imposto de reconhecido significado, especialmente nos concelhos urbanos. Uma outra inovação trazida por esta lei é a alteração da forma de cálculo do FEF, que deixa de ser estabelecido com base numa percentagem da despesa pública para passar a ser calculado com base na receita do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), segundo uma fórmula onde o crescimento da transferência do ano era calculada de acordo com a taxa de crescimento previsível do IVA vezes o valor da transferência do ano anterior.

Finalmente, em 1998 é aprovada a quarta lei das finanças locais—Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto<sup>6</sup> que alterou o esquema de transferências substituindo o FEF por três novos fundos: o Fundo

---

<sup>6</sup> Alterada pelas Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro; Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril; Lei n.º 15/2001, de 5 de Junho; Lei n.º 94/2001, de 20 de Agosto e pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto.

Geral Municipal (FGM), destinado a dotar os municípios de meios necessários ao seu funcionamento; o Fundo de Coesão Municipal (FCM) que tem objectivos de equidade horizontal e o Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF). A inovação mais profunda desta nova lei parece ser a que respeita ao FCM, que visa a correcção das assimetrias e o aprofundamento da igualdade distributiva para municípios do mesmo grau. Esta lei consagra, também, pela primeira vez um fundo para as freguesias independente das transferências para os municípios—FFF— o que permite às freguesias ter um plano de financiamento para as suas despesas. Pela Lei n.º 94/2001, de 20 de Agosto<sup>7</sup>, foi criado o Fundo de Base Municipal (FBM) distribuído igualmente por todos os municípios.

A actual lei das finanças locais, faz parte de um conjunto de uma diversificada legislação autárquica que o governo elaborou, tendo em vista a modernização da administração do Estado, cumprindo o preceito constitucional do reforço gradual da descentralização de poderes e funções nas autarquias locais. Sendo assim, deverá o processo do reforço do financiamento da administração local ser entendido numa perspectiva mais vasta, face a uma acrescida e nova dimensão no quadro das competências e atribuições dos municípios. Aliás, o n.º 3 do artigo 5.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, deixa antever um novo contexto de uma maior descentralização nas atribuições dos municípios. Diz o citado artigo que sempre que forem conferidas novas atribuições às autarquias locais, o orçamento de Estado deve prever também a afectação de novos recursos financeiros, de acordo com os encargos resultantes do desempenho pleno das novas atribuições.

---

<sup>7</sup> Quarta alteração à Lei das Finanças Locais—Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto.

### **4.3.1. O Processo Orçamental das Autarquias Locais**

Um dos documentos financeiros mais importantes das autarquias locais é o orçamento municipal, que consiste na quantificação, em termos monetários, de toda a actividade económica, política e administrativa, possibilitando pela previsão e aplicação regular dos recursos arrecadados o equilíbrio entre as receitas e as despesas (Carvalho 1996). Com a elaboração do orçamento pretende-se, em primeiro lugar, sintetizar num documento contabilístico a previsão das receitas e das despesas. Uma segunda função, desempenhada pelo orçamento é a orientação que este representa na gestão da autarquia. O orçamento traduz, ainda, a autorização política concedida pelo órgão deliberativo ao executivo para que este possa desenvolver as actividades autárquicas. Por último, o orçamento é o documento que limita o poder do órgão executivo, impondo-se como norma reguladora da actividade financeira da autarquia.

Todas as receitas e despesas das autarquias locais são sujeitas a uma classificação de acordo com o estabelecido no Decreto de Lei n.º 341/83, de 21 de Julho.<sup>8</sup> As receitas são classificadas entre receitas correntes e receitas de capital, de acordo com a sua incidência sobre o património e a regularidade ou normalidade da sua cobrança.

Em termos de classificação económica, as receitas autárquicas são assim agrupadas:

---

<sup>8</sup> É esta a classificação usada pelas autarquias na elaboração das suas contas, uma vez que o nosso estudo reporta-se ao ano de 2001. Face à não obrigatoriedade de aplicação do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais -POCAL- (aprovado pelo Decreto de Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro e alterado pela Lei n.º 162/99, de 14 de Setembro, e pelos Decretos de Lei n.º 315/2000, de 2 de Dezembro e 84-A/2002, de 5 de Abril) nos anos de 2000 e 2001, as autarquias em análise apresentam ainda as suas contas de acordo com o Decreto de Lei n.º 341/83, de 21 de Julho.

<b>Capítulo</b>	<b>Designação</b>
<b>Receitas Correntes</b>	01 Impostos Directos
	02 Impostos Indirectos
	03 Taxas, multas ou penalidades
	04 Rendimentos de propriedades
	05 Transferências correntes
	06 Venda de bens duradouros
	07 Venda de bens não duradouros
	08 Venda de serviços
	09 Outras receitas correntes
<b>Receitas de Capital</b>	10 Venda de bens de investimento
	11 Transferências de capital
	12 Activos financeiros
	13 Passivos financeiros
	14 Outras despesas de capital

As receitas correntes são as que se repercutem no património não duradouro da autarquia e são provenientes de rendimentos no período orçamental. Por sua vez, as receitas de capital, são todas as receitas arrecadadas pela autarquia que alteram o seu património duradouro, uma vez que aumentam o activo e passivo de médio e longo prazo ou reduzem o património duradouro da autarquia.

Em matéria de despesa, esta é classificada em termos económicos, funcionais e orgânicos. Tal como na receita, a classificação económica atende apenas à sua natureza económica, sendo distribuídas entre correntes e de capital. O quadro seguinte sintetiza a classificação económica das despesas.

<b>Capítulo</b>	<b>Designação</b>
<b>Despesas Correntes</b>	01 Pessoal
	02 Bens duradouros
	03 Bens não duradouros
	04 Aquisição de serviços
	05 Transferências correntes
	06 Encargos financeiros
	07 Outras despesas correntes
	08 Dotação provisional
<b>Despesas de Capital</b>	09 Investimento
	10 Transferências de capital
	11 Activos financeiros
	12 Passivos financeiros
	13 Outras despesas de capital
	14 Dotação provisional

Pela importância que assumem, as despesas em investimentos (09) encontram-se desagregadas de acordo com a natureza das suas aplicações:

- Aquisição de terrenos
- Habitação
- Outros edificios
  - Instalações desportivas, recreativas e escolas
  - Equipamento social
  - Outros
- Construções diversas
  - Viadutos, arruamentos e obras complementares
  - Esgotos
  - Captação, tratamento e distribuição de água

Viação rural

Infra-estruturas para tratamento de resíduos sólidos

Construção de instalações desportivas e recreativas

Outras

- Material de transporte
- Maquinaria e equipamento
- Outros investimentos

Com a classificação funcional, estão inerentes funções e sub-funções que representam um conjunto de actividades desenvolvidas para atingir o mesmo objectivo ou para a realização da mesma finalidade. Cada função e sub-função inclui despesas correntes e de capital em actividades desenvolvidas directamente pela autarquia local, assim como subsídios concedidos a entidades que desenvolvam acções de idêntica natureza. Assim, a classificação funcional apresenta-se da seguinte forma:

<b>Capítulo</b>	<b>Rubrica</b>
01	Educação
02	Cultura, desporto e tempos livres
03	Acção social
04	Saúde
05	Habitação e urbanização
06	Saneamento e salubridade
07	Protecção civil
08	Desenvolvimento económico e abastecimento público
09	Comunicações e transportes
10	Defesa do meio ambiente

Por seu lado, a classificação orgânica das despesas, consiste na distribuição das despesas pelo organigrama da autarquia, tendo em conta os centros de responsabilidade estabelecidos para a realização de despesas.

O processo de elaboração do orçamento inicia-se quando, nos termos do art. 23º do Decreto de Lei n.º 341/83, de 21 de Julho, o órgão executivo das autarquias locais apresenta a proposta do orçamento ao respectivo órgão deliberativo. Nesta fase, todos os departamentos da autarquia são chamados a quantificar em termos monetários as suas necessidades. Estas propostas serão posteriormente analisadas no seu todo pelo órgão executivo, nomeadamente, quanto às implicações políticas que encerram. A proposta de orçamento, juntamente com a proposta do plano de actividades, será apresentada pelo órgão executivo ao respectivo órgão deliberativo até 15 dias da última sessão ordinária deste órgão—artigos 3º e 23º do Decreto de Lei 341/83, de 21 de Julho. Uma vez aprovados, o orçamento e o plano consubstanciam dois dos mais importantes documentos de gestão autárquica.

A execução do orçamento compete ao órgão executivo, em geral, e ao seu presidente em particular, uma vez que a este compete a orientação e a gestão de toda a acção autárquica. Com o final do ano, surge a prestação de contas e ao lado do orçamento municipal como documento financeiro que reflecte toda a actividade financeira das autarquias locais, encontra-se a conta de gerência, que sintetiza todas as operações relativas à arrecadação e à afectação de fundos, no respectivo ano civil e financeiro, a que corresponde a autorização orçamental. A conta de gerência apresenta os resultados, rubrica a rubrica, possibilitando o conhecimento das actividades realmente levadas a cabo pelas autarquias locais, na medida em que compara os fluxos financeiros realizados na gerência com a previsão constante do orçamento. É na conta de gerência que se reflectem as prioridades políticas das autarquias locais, uma vez que é neste documento que constam os recursos afectos a cada categoria da despesa. Uma vez elaborada a conta de gerência e o relatório

de actividades, cabe ao presidente da autarquia submetê-los ao órgão executivo que a deverá aprovar e submeter à apreciação do órgão deliberativo.

## 5. HIPÓTESES E METODOLOGIA

Com este capítulo pretendemos descrever a metodologia usada para analisar as prioridades políticas dos municípios portugueses. Depois de revista a principal literatura sobre este tema, vamos agora avançar para a realização do teste empírico a alguns dos argumentos apresentados. Assim, neste capítulo vamos formular as hipóteses e apresentar o *design* de investigação que servirá de base ao teste empírico dessas mesmas hipóteses.

Tal como temos vindo a referir, com este trabalho procura-se estudar a forma como os municípios portugueses despendem os seus recursos, ao mesmo tempo que se procuram explicações para a variabilidade das prioridades políticas entre os municípios. Vejamos na Tabela 5.1. o que se passa na alocação das despesas no que respeita ao investimento nos municípios que constituem a Região de Entre Douro e Vouga, de acordo com a classificação de Nomenclatura de Unidades Territoriais, nível III (NUTs III).

**Tabela 5.1. Despesas de Investimento da Região de Entre Douro e Vouga no ano 2001**

Tipo de despesa	AROUCA	%	VALE DE CAMBRA	%	SÃO JOAO DA MADEIRA	%	OLIVEIRA DE AZEMÉIS	%	SANTA MARIA DA FEIRA	%
<b>P1-</b> Aquisição de terrenos	1.496	0,03	703.026	19,55	260.407	8,26	1.951.552	19,72	1.624.370	5,61
<b>P2-</b> Habitação	41.490	0,91	16.500	0,46	205.285	6,51	0	0,00	13.361.105	46,11
<b>P3-</b> Instal. desp. recre. escolas	53.262	1,17	6.609	0,18	9.068	0,29	497.591	5,03	125.747	0,43
<b>P4-</b> Equipamento social	72.061	1,58	119.417	3,32	12.151	0,39	24.606	0,25	938.364	3,24
<b>P5-</b> Outros edifícios	150.313	3,29	637.229	17,72	180.031	5,71	155.545	1,57	579.349	2,00
<b>P6-</b> Viadutos, arruam. e obras complementares	704.512	15,44	278.215	7,74	919.803	29,17	4.480.442	45,27	1.169.402	4,04
<b>P7-</b> Esgotos	86.088	1,89	55.476	1,54	41.704	1,32	503.083	5,08	1.391.955	4,80
<b>P8-</b> Captação, tratam. e distrib de água	196.876	4,31	53.172	1,48	91.968	2,92	665.970	6,73	413.030	1,43
<b>P9-</b> Viação rural	2.462.381	53,96	674.529	18,76	0	0,00	0	0,00	5.621.223	19,40
<b>P10-</b> Infra. de resíduos sólidos	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
<b>P11-</b> Construção de instal. desportivas e recreativas	166.519	3,65	320.742	8,92	0	0,00	270.942	2,74	0	0,00
<b>P12-</b> Outras construções diversas	394.853	8,65	223.342	6,21	581.159	18,43	258.786	2,61	1.927.435	6,65
<b>P13-</b> Material de transporte	82.960	1,82	57.656	1,60	0	0,00	81.434	0,82	264.547	0,91
<b>P14-</b> Maquinaria e equipamento	110.673	2,43	250.870	6,98	364.611	11,56	678.555	6,86	1.467.209	5,06
<b>P15-</b> Outro investimento	40.123	0,88	199.115	5,54	486.602	15,43	328.069	3,31	94.497	0,33
<b>Total</b>	4.563.607	100,00	3.595.899	100,00	3.152.792	100,00	9.896.574	100,00	28.978.232	100,00

Fonte: Direcção Geral das Autarquias Locais

Un: Euros

Que factores estarão na origem de um município como Santa Maria da Feira gastar quase metade dos seus recursos em “Habitação”? O que justificará o facto desta mesma rubrica apresentar um peso de apenas 0,91% em Arouca? Que motivos estarão por detrás das decisões dos governantes de Oliveira de Azeméis que não gastam 1 cêntimo em “Habitação”, mas que imputam 45,3% do seu orçamento na “Construção de viadutos, arruamentos e obras complementares”? Reparemos ainda no facto que o mesmo montante em valores absolutos, pode representar diferentes prioridades. Vejamos por exemplo, que o município de São João da Madeira imputa cerca de 500.000€ do seu orçamento em “Outras construções diversas”, representando este item 18% do total dos seus gastos. Da mesma forma, Oliveira de Azeméis atribui aproximadamente a mesma verba à rubrica “Esgotos”, fazendo com que a sua representatividade para o total das despesas não ultrapasse os 5%.<sup>9</sup> Vamos ver neste capítulo que é com base nas percentagens do total dos gastos nas diferentes rubricas que são definidas as prioridades políticas de cada governo local.

A estratégia de investigação aqui delineada procura responder a todas estas questões, nomeadamente às questões de partida anteriormente apontadas, que agora relembramos:

- (i) De que forma os municípios portugueses despendem os seus recursos?
- (ii) Quais os factores que determinam a variabilidade das prioridades políticas dos municípios portugueses?

Na secção seguinte, apresentamos as hipóteses formuladas para dar resposta às questões de partida. Que factores justificam a diferente alocação dos recursos pelas áreas funcionais? Serão as diferenças entre ideologias partidárias a principal justificação da variabilidade das políticas públicas? Ou, serão os factores que representam a procura política dos cidadãos os principais

---

<sup>9</sup> Escolhemos como exemplo a Região de Entre Douro e Vouga, uma vez que se trata da nossa área de residência.

determinantes das prioridades políticas? Será que um partido de direita privilegia categorias de despesas diferentes daquelas que são escolhidas pelos partidos de esquerda? O *design* de investigação, a metodologia seguida e a clarificação da variável dependente são apresentados na secção 5.2..

### **5.1. Hipóteses**

Retomando o exemplo apresentado na Tabela 5.1., é possível constatar que cada município gasta os seus recursos de maneira diferente, isto é, cada município reparte os recursos disponíveis pelas diferentes políticas públicas de acordo com as diferentes prioridades que estabelece para o seu concelho. Assim, ao decidir os valores da despesa para cada rubrica, os governos estão a decidir as suas prioridades políticas. Isto é, as prioridades políticas dos diferentes governos podem ser “medidas” através dos recursos disponibilizados para cada política.

Desta forma, à semelhança de autores como Garand e Hendrick (1991) e Jacoby e Schneider (2001), utilizamos os valores das despesas em cada rubrica como a melhor representação das prioridades políticas dos diferentes governos. Tal como já foi dito anteriormente, a verba atribuída ao desenvolvimento de cada política pública é uma clara manifestação da importância, ou melhor, da prioridade que essa mesma política representa para o executivo local. Efectivamente, o impacto e a importância de muitas políticas públicas são determinados pela quantidade de verbas disponíveis para a sua implementação. O aumento de recursos para políticas como a protecção ambiental e a regulação da poluição, traduzem a crescente importância que estas políticas actualmente representam para os executivos municipais. Os níveis de despesa afectos a cada política pública consubstanciam o mais claro indicador da actuação governamental na resolução dos problemas da população (Garand e Hendrick 1991; Raimondo 1996). Assim, é

possível concluir que a estrutura das prioridades políticas dos diferentes governos são uma função dos níveis de despesa em cada uma das políticas públicas.

Mas, que factores levam a que determinado município gaste mais numa ou noutra rubrica? O que leva determinado município a privilegiar, por exemplo, as políticas de infra-estruturas em detrimento das políticas sociais? Será que são os valores ideológicos de cada partido os principais determinantes das prioridades políticas dos municípios portugueses?

Autores como Garand (1985) e Jacoby e Schneider (2001) sugerem que o partidarismo influencia as prioridades políticas dos governos. Tal como estes autores argumentam, os Estados tendem a estabelecer diferentes prioridades em ordem a ir ao encontro das preferências do seu eleitorado. Assim, partidos liberais ou de esquerda favorecem os gastos em políticas sociais, enquanto que os partidos de direita preferem gastos em despesas de infra-estruturas. Desta forma, e baseada nesta literatura, formulamos uma hipótese que pretende testar a divergência dos municípios em relação ao partido dominante no executivo. Com esta hipótese, pretende-se testar a relevância da ideologia partidária no tipo de despesa efectuada pelos diferentes executivos camarários.

**H1:** A ideologia partidária influencia a preferência pelas políticas públicas locais.

Em segundo lugar, é importante focar que a competição entre os diferentes partidos pode divergir de município para município. Note-se que o orçamento municipal e a conta de gerência consubstanciam dois dos mais importantes documentos financeiros das autarquias locais, tratando-se de documentos que necessitam da aprovação pela maioria dos membros do executivo e da assembleia municipal. Tendo em conta que são estes documentos que fixam as actividades e consequentes prioridades dos municípios, parece lógico supor que as preferências do presidente,

nomeadamente no que diz respeito à alocação funcional das despesas, é mais fácil de se concretizar quando o partido deste dispõe de maioria absoluta. Isto é, a existência de uma maioria não tem um efeito isolado, mas sim um efeito interactivo com a variável ideologia. Por outras palavras, a existência de uma maioria pode condicionar o efeito que a variável ideologia apresenta na variável dependente. Segundo Bosh e Suarez-Pandiello (1995), quanto o nível de competição é grande, ou seja, na inexistência de maiorias, a negociação entre partidos aumenta, o que pode significar uma diluição das preferências de quem governa, levando a cedências a outras forças políticas. Desta forma, é enunciada uma segunda hipótese:

**H2:** A existência de maioria no órgão executivo aumenta o efeito da ideologia partidária nas prioridades políticas, uma vez que aumenta a propensão para beneficiar as categorias de investimento da preferência de quem governa.

Uma terceira hipótese advém do facto, muitas vezes assumido, que quando o partido que governa na Assembleia da República é da mesma cor política do partido que governa a nível local, são criadas condições para uma maior cooperação entre ambos, fazendo com que as transferências de verbas aumentem e conseqüentemente os municípios gastem mais nas áreas que consideram prioritárias (Garand 1985; Camões 2003). Formulamos, assim, a nossa terceira hipótese:

**H3:** Quando o partido que governa a nível local coincide com o que governa a nível central, aumenta a propensão para aquele beneficiar as categorias de investimento da sua preferência.

Tal como já vimos em capítulos anteriores, para muitos autores (Dawson e Robinson 1963; Dye 1966; Hofferbert 1966, 1974; Dilger 1998) não são variáveis como a ideologia política ou o partidarismo os principais determinantes das políticas públicas, mas sim as variáveis socio-económicas. Para estes, os diferentes governos estabelecem as suas prioridades com o objectivo de satisfazer as necessidades da sua população. Assim, factores como a densidade urbana, o número de eleitores, as mudanças no rendimento *per capita* de cada Estado são os que melhor explicam as prioridades políticas estabelecidas por cada governo local (Dilger 1998). Por exemplo, para Dye (1966; 1979), as variáveis socio-económicas reflectem o desenvolvimento económico de cada governo local, fazendo com que os Estados mais desenvolvidos tendam a privilegiar determinadas categorias de despesas, que muitas vezes não coincidem com as escolhidas pelos Estados menos desenvolvidos.

Ainda para outros autores, as variáveis socio-económicas reflectem muito mais que o desenvolvimento económico, estas representam a própria procura política dos cidadãos (Jacob e Lipsky 1968; Godwin e Shepard 1976; Sigelman e Smith 1980 e Hayes e Stonecash 1981). A diferença entre ver as condições económicas como reflexo do desenvolvimento económico e vê-las enquanto reflexo da procura política, é muito importante e representa muito mais que uma questão de interpretação (Erikson, Wright e McIver 1993).

Para estes autores, as condições sócio-económicas são uma medida da procura política, isto é, os diferentes governos vão procurar desenvolver as políticas públicas que vão ao encontro das preferências dos seus eleitores, tendo em conta as condições sociais e económicas das populações que representam. Desta forma, a correlação entre variáveis económicas e políticas públicas é elevada, o que significa que a procura política é normalmente satisfeita, isto é, as preferências dos cidadãos são traduzidas em políticas públicas.

Assim, os factores económicos são indissociáveis dos factores políticos, ou melhor, as condições económicas consubstanciam verdadeiros factores políticos. Na verdade, as condições socio-económicas que cada sociedade apresenta irão fazer com que sejam tomadas diferentes opções políticas em ordem a satisfazer as necessidades da população. Quando as variáveis económicas são vistas como uma medida da procura política, é possível concluir que os factores políticos são de facto um dos principais determinantes das prioridades políticas (Erikson, Wright e McIver 1993).

Concluindo, é com base na procura política dos cidadãos, traduzida nas condições socio-económicas, como a educação, o urbanismo e o índice de infra-estruturas, que os decisores políticos definem as prioridades políticas para cada jurisdição. Desta forma, formulamos uma última hipótese de trabalho:

**H4:** As variáveis socio-económicas condicionam a forma como os decisores políticos despendem os seus recursos, uma vez que estas representam a procura política dos cidadãos.

Em resumo, os governos locais desenvolvem hoje cada vez mais tarefas, despendem mais recursos e focam a sua atenção em diferentes prioridades. Se, por um lado, as atribuições e competências das autarquias locais foram aumentando exponencialmente ao longo dos anos, os recursos são cada vez mais escassos, cabendo às autarquias, no uso da autonomia local de que dispõem, decidir como, quanto e quando vão gastar os seus recursos, isto é, decidir quais as suas prioridades políticas.

Nas secções seguintes, apresentamos uma metodologia destinada a testar as hipóteses aqui enunciadas. Deste modo, pretendemos analisar a variabilidade das prioridades políticas, mais concretamente os factores que estão na origem desta variabilidade.

## 5.2. Design de Investigação

No sentido de responder à nossa questão de partida, estabelecemos um *research design* que nos permite testar empiricamente a variabilidade das prioridades políticas dos municípios portugueses. Empregamos um modelo do tipo *cross section* para os 278 municípios de Portugal Continental, no ano de 2001.

### 5.2.1 Variável Dependente: As Prioridades Políticas

Tal como já dissemos, cada município estabelece os seus objectivos, isto é, define as suas prioridades ao decidir o montante de verba que atribui a cada política pública. Considerando um exemplo muito simples, em que três municípios decidem o montante de recursos a afectar a cada uma das seis políticas públicas em análise, a questão que se coloca é saber como representar, ou melhor, que variável utilizar para captar as prioridades políticas dos municípios. Vejamos o seguinte exemplo hipotético:

**Tabela 5.2. Matriz Hipotética de Imputação de Despesas**

	Município A	Município B	Município C
Política 1	20%	30%	0%
Política 2	10%	10%	0%
Política 3	50%	10%	10%
Política 4	0%	0%	40%
Política 5	10%	25%	20%
Política 6	10%	25%	30%
Total	100%	100%	100%

A questão de interesse não é saber quanto é que cada município gasta em cada política, isto é, não é saber que o município A gasta 50% do seu orçamento na política 3, ao invés dos municípios C e A, que despendem apenas 10% do seu orçamento nesta política. A questão de interesse é analisar a variabilidade destas opções. Para isso, precisamos de construir uma variável que consiga condensar toda esta informação. Melhor dizendo, precisamos de construir uma variável que capte as prioridades políticas dos governos locais portugueses.

Mas, se a variabilidade na alocação dos recursos parece imperar, não será possível encontrar aspectos comuns na forma como os municípios despendem os seus recursos?

Seguindo de perto a metodologia utilizada por autores como Sharkansky e Hofferbert (1969), Klingman e Lammers (1984) e Erikson, Wright e McIver (1993), que combinam vários indicadores políticos simultaneamente através das chamadas técnicas *data reduction*, transformamos as políticas públicas locais em dois grupos distintos. Explicando melhor, através da análise preliminar das políticas públicas locais parece ser possível dizer que os municípios portugueses tendem a gastar os seus recursos em políticas que consubstanciam uma de duas estratégias fundamentais—por um lado, aqueles que investem mais em despesas de índole económica e, por outro lado, aqueles que se preocupam mais com despesas de índole social. Isto é, os municípios portugueses, ao decidir a forma como gastam os seus recursos, têm muitas vezes de optar por gastos em políticas com objectivo social, como a habitação, equipamento social, instalações desportivas e recreativas, ou por políticas vocacionadas para a construção de infra-estruturas, como, por exemplo, a construção de viadutos e arruamentos, esgotos e resíduos sólidos e viação rural. Desta forma, as escolhas feitas pelos governantes locais tendem a recair sobre estas duas áreas principais.

À semelhança dos autores atrás referidos, a análise factorial gera a representação empírica da nossa variável dependente—a estrutura das prioridades políticas nos governos locais

portugueses. Note-se que a representação das prioridades políticas de um qualquer governo envolve a necessidade de combinar vários indicadores simultaneamente, o que justifica a utilização da análise factorial como método de análise.

Tal como vimos nos capítulos reservados à revisão de literatura, através da combinação de seis indicadores políticos, Klingman e Lammers (1984) constroem um índice de políticas públicas a que chamam de *state policy liberalism*. A mesma técnica é usada por Erikson, Wright e McIver (1993), que elaboram um índice de políticas públicas combinando diferentes *issues* que representam um aspecto crucial da actividade política.

A técnica da análise factorial assume que as diversas variáveis em análise apresentam aspectos comuns entre si, o que faz com que seja possível gerar diferentes factores. Esta técnica constitui um método de simplificação, combinando diferentes variáveis num pequeno número de dimensões ou factores. A ideia base é muito simples: considerando que cada município pode gastar os seus recursos em 10 políticas públicas distintas, cada uma delas constitui uma variável diferente. Recorrendo à análise factorial, as variáveis que partilham elementos comuns aproximam-se umas das outras, fazendo com que das 10 políticas iniciais, se consigam extrair factores ou dimensões em número mais reduzido, o que facilita a análise empírica. Assim, conseguimos simplificar a realidade, reduzindo o número de variáveis em estudo.

Desta forma, vamos analisar as diversas componentes do investimento segundo a classificação económica da despesa para 278 municípios de Portugal Continental no ano de 2001. Na elaboração do modelo empírico, são consideradas 10 categorias de despesa que representam cerca de 74% do total das despesas de investimento. Veja-se, por exemplo, a rubrica “Habitação” que representa cerca de 14,30% do total do investimento local, consubstanciando esta uma despesa de índole social e, as rubricas “Viadutos, arruamentos e obras complementares” e “Viação

rural” que dizem respeito a despesas com infra-estruturas e que representam, respectivamente, cerca de 16,45% e 10,43% do total das despesas.

Vejamos na Tabela 5.3. a percentagem que os gastos de cada política representam, em termos médios, no total do investimento local. Nesta tabela estão evidenciadas a cinzeno as categorias de despesa usadas na construção do nosso modelo.

**Tabela 5.3. Peso de cada Rubrica no Total do Investimento Local**

<b>Tipo de Despesa</b>	<b>%</b>
<b>P1-</b> Aquisição de terrenos	4,71
<b>P2-</b> Habitação	14,30
<b>P3-</b> Instalações desportivas, recreativas e escolas	5,48
<b>P4-</b> Equipamento social	2,59
<b>P5-</b> Outros edifícios	11,06
<b>P6-</b> Viadutos, arruamentos e obras complementares	16,45
<b>P7-</b> Esgotos	5,61
<b>P8-</b> Captação, tratamento e distribuição de água	3,15
<b>P9-</b> Viação rural	10,43
<b>P10-</b> Infra-estruturas para tratamento de resíduos sólidos	0,18
<b>P11-</b> Construção de instalações desportivas e recreativas	4,18
<b>P12-</b> Outras construções diversas	12,28
<b>P13-</b> Material de transporte	1,82
<b>P14-</b> Maquinaria e equipamento	5,80
<b>P15-</b> Outros investimentos	1,96
<b>Total</b>	100,00

Fonte: Direcção Geral das Autarquias Locais

Note-se que no desenvolvimento deste modelo não são utilizadas as 15 categorias de despesa que, segundo o Decreto de Lei 341/83, de 21 de Julho, constituem a desagregação económica das despesas de investimento. Isto porque, foram excluídas determinadas políticas públicas, nomeadamente a rubrica “Aquisição de terrenos”, “Outras construções diversas”, “Material de transporte”, “Maquinaria e equipamento” e “Outros investimentos”, uma vez que se

tratam de políticas de difícil classificação na escala que representa as prioridades políticas. Na verdade, estas políticas públicas não se destinam a um fim específico, isto é, não podem ser imputadas à realização de um determinado objectivo, seja ele um objectivo de índole social, ou de índole económica. É importante sublinhar, que estas políticas públicas representam um peso reduzido (cerca de 26%) no total do investimento local. Os resultados da análise factorial podem ser visualizados na Tabela 5.4.:

**Tabela 5.4. Resultados obtidos através da Análise Factorial**

	Componentes
<b>P2-</b> Habitação	-,575
<b>P3-</b> Instalações desportivas, recreativas e escolas	-,240
<b>P4-</b> Equipamento social	,222
<b>P5-</b> Outros Edifícios	-,518
<b>P6-</b> Viadutos, arruamentos e obras complementares	,6247E-02
<b>P7-</b> Esgotos	,576
<b>P8-</b> Captação, tratamento e distribuição de água	,708
<b>P9-</b> Viação rural	,251
<b>P10-</b> Infra-estruturas para tratamento de resíduos sólidos	,140
<b>P11-</b> Construção de instalações desportivas e recreativas	-9,478E-02

*Extraction Method: Principal Component Analysis. 1 component extracted.*

Com a utilização desta técnica de análise factorial, extraímos um factor que representa a nossa variável dependente—a escala das prioridades políticas dos municípios portugueses.<sup>10</sup>

Através da análise desta tabela, é fácil verificar que as políticas públicas localizam-se em dois grupos distintos. Um deles agrupa as políticas que têm como principal finalidade o apoio social prestado pelas autarquias, enquanto que no outro grupo situam-se as políticas que, quando implementadas, destinam-se a dotar os municípios de infra-estruturas básicas.

<sup>10</sup> Os resultados da variável dependente são apresentados no Anexo IV.

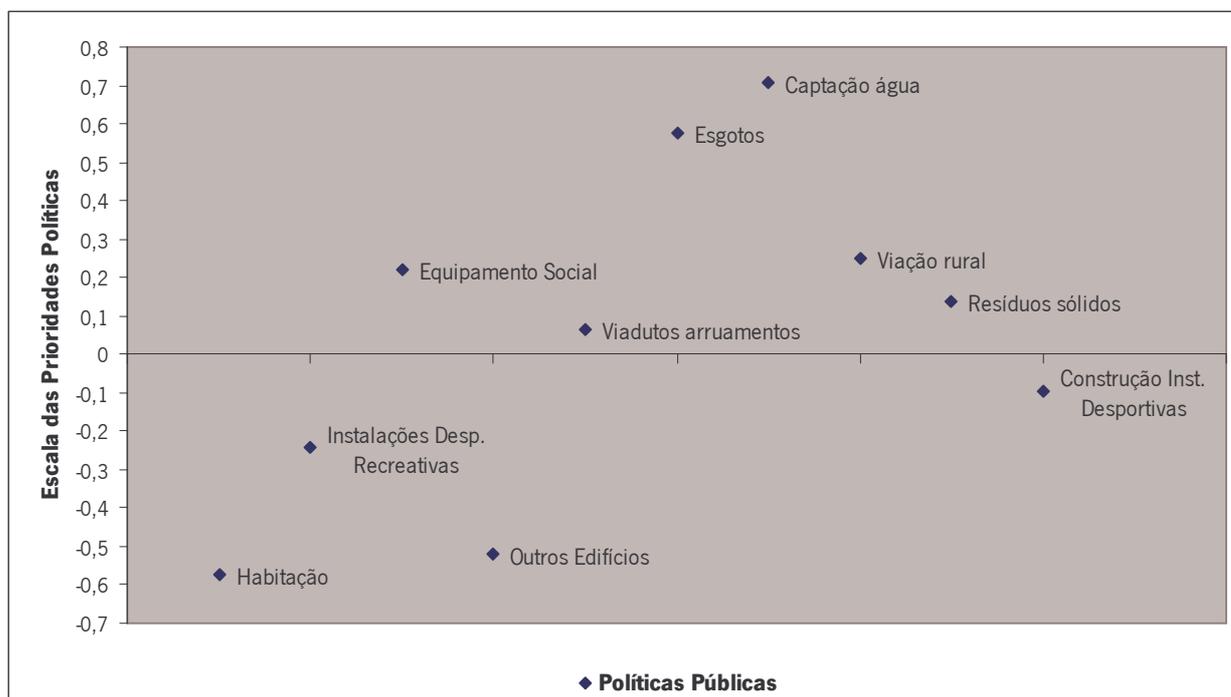
Um grupo, associa-se negativamente ao factor extraído e combina as políticas “Habitação”, “Instalações desportivas e recreativas”, “Outros edifícios” e “Construção de instalações desportivas e recreativas”. Todas estas políticas envolvem preocupações de índole social, isto é, todas estas políticas quando implementadas pretendem prosseguir um objectivo social. Por oposição, um outro grupo, associa-se positivamente ao factor extraído e combina as políticas cujo objectivo principal é dotar os municípios de infra-estruturas básicas: “Viadutos, arruamentos e obras complementares”, “Esgotos”, “Captação, tratamento e distribuição de água”, “Viação rural” e “Infra-estruturas para tratamento de resíduos sólidos”.<sup>11</sup> Assim, valores positivos apontam para uma preferência por políticas de infra-estruturas, enquanto que valores negativos apontam para uma preferência por políticas que favorecem os objectivos sociais da sociedade.

Parece haver uma incongruência na política “Equipamento social”. Apesar de se tratar de uma política que se enquadra claramente nas políticas com objectivos sociais, a sua localização na escala das prioridades políticas indica precisamente o contrário, com um *factor loading* de ,222. Isto é, esta localiza-se no grupo das políticas que beneficiam as infra-estruturas básicas. No entanto, é de notar duas situações. Primeiro, esta política representa apenas 2,59% do total do investimento. Segundo, é ainda de ressaltar o facto de grande parte das despesas com equipamentos sociais (museus, bibliotecas e escolas) serem classificadas na rubrica “Outros edifícios”. Esta rubrica representa cerca de 11,06% do investimento local e enquadra-se claramente na dimensão das políticas que beneficiam os objectivos sociais. No Gráfico 5.1. é possível visualizar melhor os resultados obtidos com a utilização da análise factorial:

---

<sup>11</sup> Este grupo de políticas cujo objectivo é dotar os municípios de infra-estruturas básicas, está representado a cinzento na Tabela 5.2.

**Gráfico 5.1. Resultados obtidos através da Análise Factorial**



Através da análise destes resultados, parece ser possível identificar um factor no qual as políticas de índole social associam-se de forma negativa e as políticas de infra-estruturas associam-se de forma positiva. Ao factor extraído chamamos de escala das prioridades políticas, consubstanciando este a nossa variável dependente.

Desta forma, é evidente a escala das prioridades políticas dos municípios portugueses, sendo possível identificar dois grupos diferentes de despesas locais. Os municípios tenderão a gastar mais numa ou noutra área, de acordo com as prioridades que estabelecem na sua actuação. O Gráfico 5.2. mostra-nos a posição de cada município na escala que representa as prioridades políticas dos municípios portugueses, melhor dizendo, na escala que representa a nossa variável dependente. Como é possível verificar, cada município ocupa uma determinada posição na escala, de acordo com o tipo de políticas que privilegia. Assim, tratando-se de um município com preferência por despesas de índole social a sua localização será na parte inferior da escala. Por

outro lado, se os dirigentes locais preferem despesas com infra-estruturas, o município ocupará a sua posição na parte superior daquela escala.

Vejamos, no Gráfico 5.2., por exemplo, que, de acordo com a escala que representa as prioridades políticas, o município de Albufeira (F), com um valor factorial de 2,9, privilegia as despesas com infra-estruturas, enquanto que municípios como Alcoutim (K) e Castro Marim (BP), com um valor factorial de -2,9 e -2,8 respectivamente, prestam mais atenção às despesas de índole social. Mas, mais uma vez se pergunta—o que justifica a diferente posição dos municípios? Quais os factores que levam os municípios a optar por um ou outro tipo de políticas?

### **5.3. Análise e Recolha de Dados**

A base de dados que serve de suporte à análise empírica é constituída pelos 278 municípios de Portugal Continental no ano 2001. Para este estudo foram utilizados os valores das despesas de investimento segundo a classificação económica, publicados na edição anual da responsabilidade da Direcção Geral das Autarquias Locais—Finanças Municipais.

Note-se que as despesas das autarquias locais são também classificadas em termos funcionais, ou seja, tendo em conta a função/objectivo que pretendem alcançar. É importante referir que para a realização desta investigação foram feitas várias tentativas no sentido de recolher estes dados, uma vez que estes não se encontram publicados. No entanto, a maior parte dos municípios contactados afirmou não preencher o mapa, apesar de obrigatório, onde consta este tipo de classificação. Além disso, mesmo aqueles que admitem ter preenchido o referido mapa, alertam para a subjectividade dos critérios utilizados. A Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região Norte (CCDRN), quando contactada no sentido de disponibilizar estes dados, responde que

esta informação não é sujeita a tratamento estatístico devido à ambiguidade dos critérios utilizados na imputação das despesas às diversas áreas funcionais.

Na construção do nosso modelo empírico, foram ainda necessários outros dados, nomeadamente na construção das variáveis independentes. Desta forma, em relação às variáveis que representam a ideologia partidária dos municípios portugueses, os resultados eleitorais foram obtidos junto da Comissão Nacional de Eleições (CNE) e do Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral (STAPE). As variáveis socio-económicas—densidade populacional, taxa de urbanização e o índice de infra-estruturas básicas— foram obtidas através de publicações do Instituto Nacional de Estatística (INE).<sup>12</sup> Os dados sobre a população dos municípios são os que constam dos resultados definitivos dos Censos 2001 publicados pelo INE. Os dados respeitantes às transferências de capital para cada município são também extraídos da publicação Finanças Municipais 2001.

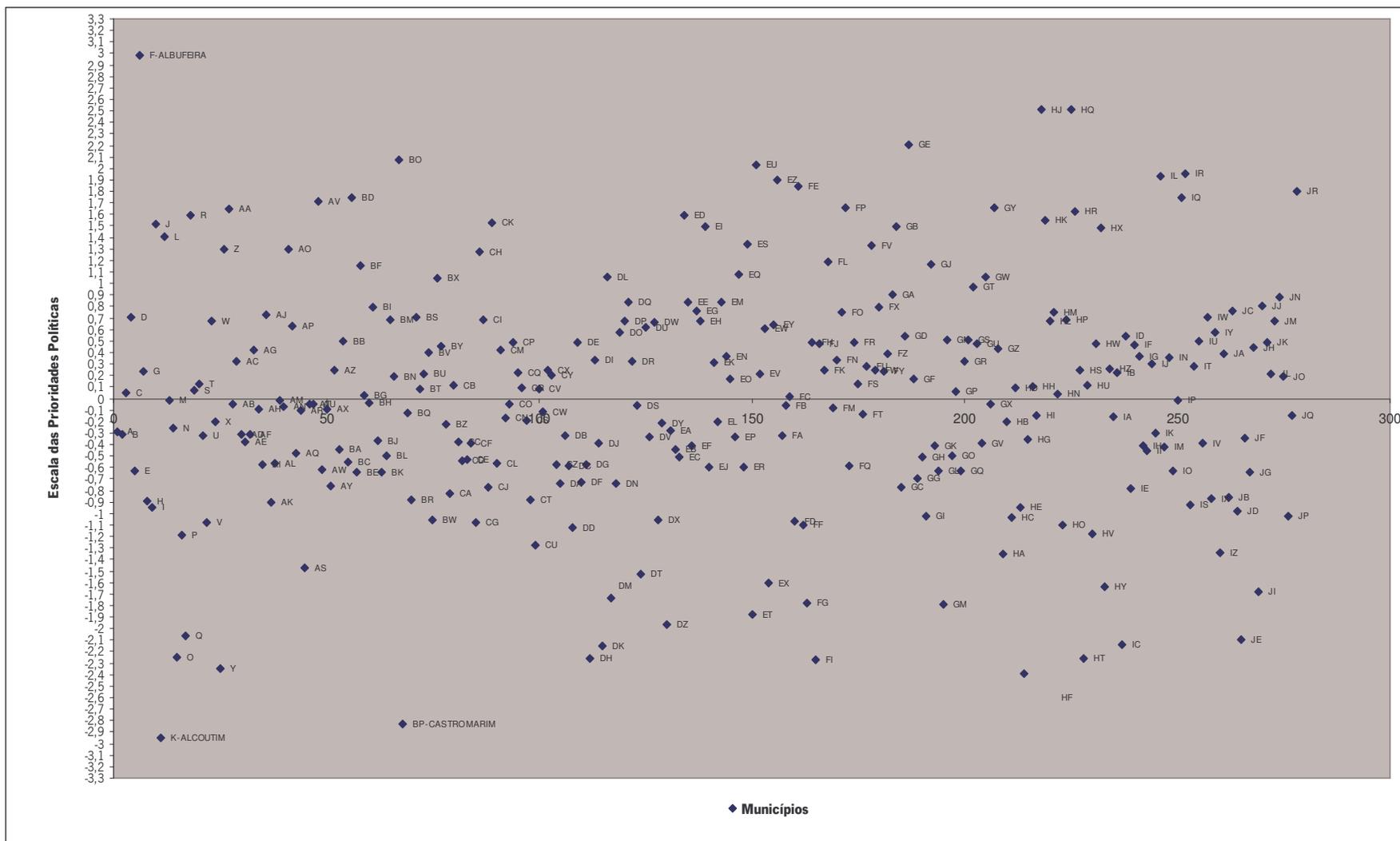
É importante focar que o modelo utilizado irá analisar as opções realmente levadas a cabo e não aquelas que se pretendiam fazer. Assim, serão utilizados os dados das contas de gerência e não os dados previsionais constantes do orçamento. Trata-se de uma importante distinção, visto que as prioridades políticas, são um indicador daquilo que os municípios fazem e não daquilo que pretendiam fazer. Na nossa análise são utilizados os valores relativos das despesas de cada política, fazendo com que os gastos de um município em determinada política sejam expressos em percentagens do total dos gastos nas diferentes políticas. Utilizamos o modelo clássico de regressão linear para testar a influência das variáveis independentes nas prioridades políticas dos municípios portugueses.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Anuário estatístico 2001 e Indicadores Urbanos do Continente.

<sup>13</sup> O Anexo II apresenta as estatísticas descritivas das variáveis em análise.

Gráfico 5.2. Representação Gráfica da Variável Dependente



Nota: A legenda do Gráfico 5.2. consta do Anexo I.

## 6. ANÁLISE EMPÍRICA DA VARIABILIDADE DAS PRIORIDADES

Com este capítulo pretende-se analisar empiricamente as prioridades políticas dos municípios portugueses. Assim, operacionalizamos as hipótese desenvolvidas no capítulo anterior, ao mesmo tempo que clarificamos a metodologia seguida no que diz respeito à construção das variáveis independentes, à escolha das variáveis políticas, bem como à necessidade da inclusão das variáveis de controlo.

Neste capítulo, é também apresentado o teste empírico, tendo em conta a variável dependente definida e as hipóteses colocadas, sendo depois apresentados os resultados da estimação do modelo e a interpretação dos testes aos parâmetros obtidos.

### 6.1. Operacionalização das Hipóteses

Depois de definidas as hipóteses, vamos agora partir para a operacionalização das mesmas, clarificando as variáveis independentes do modelo. Assim, de forma a testar a divergência dos municípios em relação ao partido dominante no executivo—Hipótese 1—é introduzida a seguinte variável binária *Ideologia*:

*Ideologia* = 1 se o partido é de direita

*Ideologia* = 0 se o partido é de esquerda

Na amostra utilizada, a variável *Ideologia* assume o valor 1 sempre que o partido que governa o executivo camarário é de direita, ou assume o valor 0 sempre que, quem está no poder é de esquerda. As diferentes forças políticas foram classificadas em governos de direita, se liderados

pelo partido do Centro Democrático Social–Partido Popular (CDS/PP), pelo Partido Social Democrata (PSD) ou pelo Partido Popular Monárquico (PPM), ou de esquerda se liderados pelo Partido Socialista (PS) ou pelo Partido Comunista Português (PCP/CDU).<sup>14</sup> Com a introdução desta variável, pretende-se saber se as prioridades políticas dos municípios portugueses são influenciadas pelo facto do governo que lidera ser de esquerda ou de direita, isto é, se a ideologia política influencia a forma como os recursos são gastos a nível local.

Assim, é de esperar que os partidos de esquerda, apoiados pelas classes mais desfavorecidas, tendam a privilegiar mais os investimentos em equipamentos sociais do que os partidos de direita, mais preocupados com despesas em infra-estruturas. Espera-se, desta forma, que o coeficiente associado a esta variável apresente um sinal positivo.

Para testar a segunda hipótese, é criada uma variável *dummy* que representa a coesão política do órgão executivo.

*Maioria* = 1 se o partido da presidência dispõe de maioria no órgão executivo

*Maioria* = 0 se o partido da presidência dispõe de maioria no órgão executivo

Quando fazemos interagir a variável *Maioria* com a variável *Ideologia*—variável *Maioria\*Ideologia*—pretendemos verificar se o facto de determinado partido governar com maioria absoluta no órgão executivo aumenta a propensão deste para beneficiar determinadas categorias de investimentos. Desta forma, espera-se que quando quem governa é um partido de maioria de direita, aumentos na variável *Maioria* variam no mesmo sentido da variável *Ideologia*. Isto é, espera-

---

<sup>14</sup> O Quadro 1 do Anexo III sintetiza os resultados das eleições autárquicas de 1997, nomeadamente no que diz respeito ao partido da presidência e ao número de mandatos do partido da presidência, por município. Note-se que foram utilizados os resultados das eleições de 1997, uma vez que as eleições autárquicas em 2001 apenas tiveram lugar em 16 de Dezembro, e os novos executivos tomaram posse em Janeiro de 2002 (Ver Quadro 3 do Anexo III).

se um sinal positivo e com uma maior magnitude, uma vez que os partidos, ao governar com maioria, terão mais liberdade para estabelecer as suas próprias prioridades políticas.

A terceira variável enunciada—*ParCentral*—é novamente uma variável *dummy*. Assim:

*ParCentral* = 1 se o partido do executivo camarário é o mesmo que governa na Assembleia da República

*ParCentral* = 0 se o partido do executivo camarário é diferente daquele que governa na Assembleia da República

De acordo com a Hipótese 3, é de esperar que quando o partido que governa o executivo camarário é o mesmo que governa na Assembleia da República,<sup>15</sup> se criem condições para uma maior cooperação entre ambos, fazendo com que as transferências de verbas aumentem e que os municípios gastem mais nas áreas que consideram prioritárias. Uma vez que, em 2001, o país era governado por um executivo de esquerda, esta variável assume o valor 1 sempre que o partido que governa a nível local é também ele de esquerda. Assim, e dada a preferência deste partido pelas questões sociais, é de esperar que esta variável assumira um sinal negativo.<sup>16</sup>

Com o intuito de testar a influência dos factores que representam a procura política dos cidadãos nas prioridades políticas dos municípios portugueses—Hipótese 4—introduzimos no nosso modelo diferentes variáveis sócio-económicas como a densidade populacional (*DenPopulacional*), a taxa de urbanização (*Urbanização*) e o índice de infra-estruturas básicas (*InfraEstruturas*). Note-se que o índice de infra-estruturas básicas é uma variável construída que resulta da soma da classificação dos municípios, de acordo com valores apresentados no índice de abastecimento de

---

<sup>15</sup> O Quadro 2 do Anexo III sintetiza os resultados eleitorais para a Assembleia da República.

<sup>16</sup> As variáveis *Ideologia*, *Maioria* e *ParCentral* contemplam apenas 275 observações, uma vez que, à data das eleições (1997), os municípios de Odivelas, Vizela e Trofa ainda não estavam instituídos.

água ao domicílio e no índice de tratamento de esgotos urbanos. O índice de abastecimento de água ao domicílio avalia o grau da população do concelho servida por abastecimento de água de sistemas públicos. O índice de tratamento de esgotos urbanos avalia o grau de tratamento dos esgotos urbanos de cada concelho.

O índice de infra-estruturas básicas utilizado na análise empírica resulta do somatório dos valores apresentados por cada concelho em cada um dos índices acima referidos. Ao introduzir esta variável, espera-se que os municípios com menor índice de infra-estruturas privilegiem estas categorias de despesas uma vez que são estas as principais preocupações da população. Após satisfeitas estas necessidades básicas, os municípios preocupar-se-ão com outro tipo de política pública, nomeadamente com as políticas sociais.

Da mesma forma, espera-se que quanto menor for a densidade populacional e a taxa de urbanização de cada concelho, maiores serão as preocupações com as despesas com infra-estruturas básicas. Assim, espera-se um sinal negativo para as variáveis que representam as condições socio-económicas da população.

Para além destas variáveis explicativas, introduzimos também no modelo as denominadas variáveis controlo. É sabido que, ao longo dos anos, os recursos financeiros afectos às autarquias têm sido provenientes, em grande parte, das transferências da Administração Central e, mais tarde, da União Europeia. O aumento das transferências dota os municípios de maior capacidade de financiamento, fazendo com que outros factores, possam influenciar a forma como os municípios dispõem os seus recursos, o que justifica a inclusão desta variável como variável de controlo (TrfCappc). Uma vez que a nossa análise recai sobre as despesas de investimento e os seus componentes e, tendo em conta que as despesas de investimento representam cerca de 80% no

total das despesas de capital, usamos como variável de controlo as transferências de capital reais *per capita* para cada um dos municípios.

Todas as regressões são ainda controladas por uma variável demográfica que representa a população residente em cada concelho (PopResidente). A Tabela 6.1. apresenta a descrição e o sinal esperado de cada uma das variáveis independentes.

**Tabela 6.1. Variáveis Independentes**

Variável	Descrição	Sinal Esperado
Ideologia	Variável <i>dummy</i> , que assume o valor 1 quando quem governa é de direita e o valor 0 quando quem está no poder é de esquerda	Positivo
Maioria	Variável <i>dummy</i> , que assume o valor 1 se o partido da presidência dispõe de maioria no órgão executivo e deliberativo e 0 no caso contrário	Positivo
Ideologia*Maioria	Variável <i>dummy</i> de interacção entre a variável Ideologia e a variável Maioria	Positivo
ParCentral	Variável <i>dummy</i> , que assume o valor 1 se o partido do executivo é o mesmo que governa na Assembleia da República e 0 no caso contrário	Negativo
DenPopulacional	Densidade Populacional	Negativo
Urbanização	Taxa de Urbanização	Negativo
InfraEstruturas	Índice de infra-estruturas básicas	Negativo
TrfCappc	Transferências de capital <i>per capita</i>	—
PopResidente	População residente em cada concelho	—

Em face do exposto, o modelo que serviu de base ao teste empírico pode ser representado da seguinte forma:

$$\text{Prioridade}_i = b_0 + b_1\text{Ideologia}_i + b_2(\text{Ideologia}*\text{Maioria}_i) + b_3\text{ParCentral}_i + b_4\text{DensPopulacional}_i + b_5\text{Urbanização}_i + b_6\text{InfraEstruturas}_i + b_7\text{TrfCappc}_i + b_8\text{PopResidente}_i + \epsilon_i$$

## 6.2. Resultados Empíricos

Os resultados empíricos do modelo enunciado são apresentados na Tabela 6.2. a seguir apresentada:

**Tabela 6.2. Determinantes das Prioridades Políticas dos Municípios Portugueses**

	<b>Equação 1</b>	<b>Equação 2</b>	<b>Equação 3</b>
<b>Constante</b>	1.346 (4.19)	0.486 (2.48)	1.005 (4.20)
<b>Ideologia</b>	-0.417 (-1.22)	- 0.399 (-1.14)	
<b>Ideologia*Maioria</b>	0.197 (0.61)	0.379 (1.15)	
<b>ParCentral</b>	- 0.156 (-0.92)	-0.037 (-0.22)	
<b>DensPopulacional</b>	- 0.001 (-1.37)		- 0.0001 (-1.79)*
<b>Urbanização</b>	- 0.005 (-2.06)**		- 0.004 (-1.77)*
<b>InfraEstruturas</b>	- 0.004 (-2.55)**		- 0.003 (-2.18)**
<b>TrfCappc</b>	- 0.009 (-2.29)**	- 0.001 (-2.01)**	-0.0009 (-2.03)**
<b>PopResidente</b>	- 3.93E-0.6 (-2.46)**	- 6.79E-0.6 (-6.13)***	- 3.78E-0.6 (-2.44)**
<b>Nº Obs</b>	275	275	275
<b>Teste F</b>	7.07	7.85	10.94
<b>R<sup>2</sup></b>	0.18	0.13	0.17
<b>R<sup>2</sup>Ajust</b>	0.15	0.11	0.15

Notas: Estatísticas *t* entre parênteses. Níveis de significância: \*\*\*,  $p \leq 0,000$ ; \*\*,  $p \leq 0,05$ ; \*,  $p \leq 0,1$ .  
O programa econométrico utilizado foi o *Stata* 8.0.

A Tabela 6.2. apresenta os resultados da estimação do modelo, em que a variável dependente é a escala das prioridades políticas dos municípios portugueses. Para além do modelo já formulado, representado na Equação 1, estimamos ainda duas especificações ao modelo apresentado. Na Equação 2, isolamos as variáveis que representam a influência da ideologia

partidária sobre as prioridades políticas dos governos locais portugueses. Com a Equação 3, isolamos as variáveis que representam a procura política por parte dos cidadãos. Ou seja, com a introdução desta equação pretendemos conhecer o impacto das variáveis socio-económicas nas escolhas dos decisores locais.

Da análise dos resultados, é possível concluir que as variáveis que representam a ideologia partidária não apresentam significância estatística em nenhuma das regressões. Isto permite concluir que as variáveis como o partidarismo e a ideologia partidária, incluídas no nosso modelo, não aparentam ter influência sobre as prioridades políticas dos municípios portugueses.

Os resultados da segunda equação apresentam a influência dos factores de ordem ideológica nas prioridades dos municípios portugueses. A análise dos resultados permite concluir que os partidos de esquerda ou de direita escolhem as suas prioridades, ou melhor decidem a forma como gastam os seus recursos, tendo em conta outros factores que não a ideologia partidária. Os resultados obtidos para os coeficientes associados às variáveis *Maioria e ParCentral* também não são estatisticamente significativos, o que reforça a conclusão pela indiferença das variáveis que representam as diferenças ideológicas nos governos locais portugueses. Se repararmos no valor do coeficiente de determinação ( $R^2$ ) apresentado pela Equação 2, verificamos que o valor é reduzido, indicando uma capacidade muito baixa destas variáveis conseguirem explicar as prioridades políticas dos municípios portugueses. Desta forma, os resultados não nos permitem rejeitar a hipótese nula das Hipóteses 1, 2 e 3.

Por outro lado, na primeira equação, os coeficientes associados às variáveis que representam a procura política dos cidadãos, atingem significância estatística a 5%, com excepção da variável densidade populacional. Os resultados da Equação 3, onde isolamos o efeito destas variáveis, conduzem aos mesmos resultados. Parece evidente a importância das variáveis que

representam a procura política dos cidadãos, como possíveis explicações da variabilidade das prioridades políticas.

Tal como esperado, o coeficiente associado à variável índice de infra-estruturas apresenta sinal negativo e é estatisticamente significativo a um nível de significância de 5%. Da mesma forma, os coeficientes associados às restantes duas variáveis socio-económicas apresentam o sinal esperado e são estatisticamente significativos a um nível de significância de 10%. Assim, as variáveis que representam a ideologia partidária continuam sem significância estatística, ao passo que as variáveis que representam a procura política dos cidadãos apresentam coeficientes que nos permitem continuar a deduzir da sua importância como principais determinantes das prioridades políticas dos municípios portugueses.

Assim, à medida que aumenta a taxa de urbanização, aumenta a preferência por despesas sociais, uma vez que é suposto que quanto mais urbano for um concelho, maior será a sua rede de infra-estruturas básicas e, portanto, as preocupações dos decisores locais voltam-se para outras áreas, nomeadamente para as preocupações sociais. Da mesma forma, um concelho já servido por rede de abastecimento de água ao domicílio e por rede de tratamento de resíduos sólidos, isto é um concelho bem servido em termos de infra-estruturas básicas, voltará a sua atenção para os gastos em despesas que favoreçam os objectivos sociais da sociedade. Os resultados até aqui apresentados permitem-nos concluir que são as necessidades das populações as principais determinantes das prioridades políticas dos municípios portugueses. Ou seja, os gastos dos municípios são efectuados tendo em conta as carências básicas das populações. Uma vez satisfeitas as infra-estruturas básicas, os municípios preocupar-se-ão com as despesas de índole social.

Tal como vimos a dizer ao longo deste trabalho, os recursos das autarquias locais são escassos e, portanto, os decisores locais têm que optar por uma ou outra área, sabendo que gastar mais numa determinada política pública implica gastar menos noutra.

Conforme referimos anteriormente, para autores como Erikson, Wright e McIver (1993), as condições socio-económicas não são mais do que o reflexo da procura política dos cidadãos. Visto de outra perspectiva, o facto de variáveis como o partidarismo e a ideologia partidária não apresentarem significância estatística, não significa que a componente política não constitua um factor determinante das prioridades políticas dos municípios portugueses. Ou seja, para estes autores, mais do que ver as condições económicas apenas como um índice de desenvolvimento, é importante reconhecer que as variáveis económicas são elas próprias o reflexo da procura política, o que faz com que a variabilidade das prioridades políticas dos municípios portugueses possa também ser explicada por factores políticos.

De facto, vendo os factores económicos como reflexo da procura de políticas públicas por parte dos cidadãos, parece evidente que os factores políticos influenciam de facto as prioridades políticas dos municípios portugueses. Tal como dizia Erikson, Wright, e McIver (1993, 95):

*“Across an impressive range of policies, public opinion counts, and not just a little”.*

Concluindo, os decisores locais tendem, assim, a desenvolver as políticas públicas que vão ao encontro das preferências do seu eleitorado no intuito de alcançar os seus próprios objectivos, em última instância ganhar as próximas eleições. É isto mesmo que acontece, tendo em conta os resultados obtidos da estimação do modelo. São de facto as condições socio-económicas os melhores determinantes das prioridades políticas dos municípios portugueses. É com base na

satisfação das necessidades da população que os governantes tomam as suas opções, isto é, definem a forma como vão gastar os seus recursos.

É conhecido de todos o quadro de atribuições e competências ao qual as autarquias locais estão sujeitas, ou melhor, todos sabemos que as autarquias locais têm as suas competências muito bem delimitadas e definidas em lei própria, o que restringe de alguma forma o campo de actuação do poder local. Talvez por esta razão, os partidos que chegam ao poder, de direita ou de esquerda, estabelecem as suas prioridades mais preocupados com a satisfação das necessidades da população que representam do que com os valores da sua ideologia partidária. Um estudo deste género ao nível do governo central poderia apontar para outras conclusões.

## 7. CONCLUSÃO

O nosso objectivo ao longo desta dissertação foi estudar as prioridades políticas dos municípios portugueses, nomeadamente os factores que justificam a variabilidade dessas prioridades. Para atingirmos esse objectivo, começamos por estudar o orçamento público, nomeadamente as mudanças que ocorrem nas diferentes rubricas orçamentais. Vimos que apesar do incrementalismo, parecer dominar como teoria explicativa do processo orçamental, as decisões orçamentais são muitas vezes tomadas, tendo em conta outras formas de decisão. Não é difícil encontrar vários exemplos de *trade-offs* entre as várias categorias de despesa, nem tão pouco de quebras significativas— *punctuations*—na forma como os municípios despendem os seus recursos.

Após termos destacado a importância do orçamento público como o documento que estabelece as metas de um determinado executivo, centramos o nosso estudo na literatura que versa especificamente sobre o tema em análise—a variabilidade das prioridades políticas. Se bem que autores como Dawson e Robinson (1963), Dye (1966) e Sharkansky e Hofferbert (1969), já se tinham debruçado sobre o estudo das políticas públicas como forma de resolver os problemas públicos, só com os estudos de Jacoby e Schneider (2001), é que surge investigação que versa especificamente sobre as prioridades políticas. Vimos que para estes autores a opinião pública, a actividade dos grupos de interesse e a competição partidária são os principais determinantes das escolhas efectuados pelos decisores locais. Vimos também que para outros (Dawson e Robinson 1963; Dilger 1988), são as variáveis sócio-económicas as que melhor explicam as políticas públicas levadas a cabo pelos diferentes Estados.

Para outros, ainda, os principais determinantes das escolhas dos decisores são de facto os factores políticos, mas estes podem não ser o partidarismo e as diferenças entre ideologias partidárias (Erikson, Wright e McIver 1993). Basta para isso olhar para as condições sócio-

económicas como reflexo da procura política que é normalmente satisfeita. Quando as condições sócio-económicas são vistas como uma medida de procura política, é possível concluir pela importância dos factores políticos como determinantes das prioridades políticas.

Na parte empírica do nosso trabalho, testamos um modelo de análise das prioridades políticas para os 278 municípios de Portugal Continental, no ano de 2001. Em termos globais, conseguimos concluir que as variáveis socio-económicas são, de facto, os principais determinantes das prioridades políticas dos municípios portugueses, isto é, são as necessidades das populações que fazem com que os decisores políticos optem por desenvolver esta ou aquela política. A ideia de que os políticos desenvolvem a sua actividade unicamente preocupados com a maximização do bem-estar social e com o único objectivo de servir bem as populações que representam, é hoje um mito.

A literatura aponta os políticos como cidadãos com interesses próprios, cujo principal objectivo é serem eleitos para o cargo que se candidatam e, uma vez alcançado, aí permanecer o maior tempo possível. Desta forma, as políticas públicas desenvolvidas pelos decisores locais são aquelas que o seu eleitorado pretende ver desenvolvidas. É com base na satisfação das necessidades da população que os governantes definem a forma como vão gastar os seus recursos. Como foi visto, é assim possível concluir pela importância dos factores políticos como factores explicativos das escolhas dos governantes dos municípios portugueses. De facto, tal como já dissemos ao longo desta dissertação, os factores políticos contam e não é pouco.

Em Maio de 2005, no jornal “Público” o presidente da câmara de Lamego assumia a assunção de um novo ciclo de prioridades para o seu concelho. De acordo com o autarca, dado que o nível infra-estrutural já está bastante avançado com cerca de 95 % do concelho coberto por água e saneamento, com transportes escolares, recolha de lixo e espaços verdes, é necessário avançar

para outras prioridades, nomeadamente para uma aposta forte na economia. São de facto as necessidades das populações que determinam as políticas públicas que são desenvolvidas.

É importante, por fim, salientar que se trata de um estudo empírico pioneiro em Portugal, elaborado com base em modelos especificados para a realidade dos EUA, que não é de todo semelhante ao que se passa no contexto português. De facto, tendo em conta o quadro legal de competências e atribuições ao qual as autarquias locais estão sujeitas, não seria de prever alterações significativas na forma como são gastos os recursos com diferentes partidos políticos no poder.

A partir deste estudo, deve-se prosseguir a investigação neste domínio, uma vez que seria da maior importância conhecer aquilo que as autarquias gastam numa óptica funcional. Se bem que ouvimos tantas vezes as autarquias reclamar por mais fundos para esta ou aquela actividade, não se conhecem estudos que nos mostrem qual o peso que cada política pública representa para o total das despesas dos municípios portugueses. Hoje, que tanto se fala em transferências de atribuições da administração central para a administração local, seria muito importante conhecer o custo real das competências a ser transferidas. No contexto de rigor financeiro que hoje vivemos, conhecer a forma como os recursos são gastos e quais os motivos que levam às diferentes escolhas é um assunto de primordial importância. Não nos podemos esquecer que muitas vezes as políticas públicas que a sociedade em geral pretende ver desenvolvidas, podem não coincidir com aquelas que seriam as mais eficientes e que em mais contribuíram para o bem-estar da população. Todos nós conhecemos a forma como muitas vezes a opinião pública é manipulada pelos próprios políticos. Uma forma de evitar este problema, seria estabelecer um controlo mais apertado às contas municipais e à forma como e onde são gastos os recursos locais.

O estudo da variabilidade das prioridades políticas ao longo dos anos poderia certamente também ser da maior importância para a análise das políticas públicas locais. Que razões podem levar a que um determinado município altere as suas prioridades ao longo dos anos, seria uma pergunta para a qual tentaríamos obter resposta.

A continuação da investigação nesta área poderia ser importante para este fim, nomeadamente para a definição das próprias políticas locais. No entanto, devemos sugerir algumas melhorias, nomeadamente no modelo estatístico utilizado. Sugerimos que no futuro, se utilize o *spatial proximity model* à semelhança de Jacoby e Schneider (2001), na definição da escala que representa as prioridades políticas. Se fosse possível conseguir dados sobre as despesas dos municípios desagregadas segundo a classificação funcional, cremos que seria possível determinar com maior rigor as prioridades dos municípios portugueses. Um próximo estudo contará, certamente com os dados fornecidos pela contabilidade analítica, hoje ainda em fase embrionária nas autarquias locais. Seria também interessante realizar um estudo semelhante a este, mas ao nível do governo central.

Pretendemos, assim, com estas sugestões que os estudos empíricos referentes às prioridades políticas não fiquem por aqui e que, num futuro próximo, venham a ser um importante contributo para todos aqueles que têm como tarefa a implementação de políticas públicas.

## BIBLIOGRAFIA

Anderson, James E. 1984. *Public Policy-Making*. 8th ed. New York: Holt, Rinehar and Winston.

Baleiras, Rui Nuno. 1997. "Electoral Defeats and Local Political Expenditure Cycles." *Economic Letters* 56: 201-207.

Baleiras, Rui Nuno. 2001. "Governação Subnacional: Legitimidade Económica e Descentralização da Despesa Pública." *Compêndio de Economia Regional*. Coleção APDR, n.º 9. Coimbra: Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional.

Baleiras, Rui Nuno e José S. Costa. 2001. "To Be or not To Be in Office Again, That is the Question – Political Business Cycles with Local Governments." Working Paper. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.

Baumgartner, Frank R. e Bryan D. Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.

Becker, Gary. 1983. "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence." *Quarterly Journal of Economics* 98: 371- 400.

Becker, Gary. 1985. "Public Policies, Pressure Groups and Dead Weight Costs." *Journal of Political Economics* 28: 329-47.

Bentley, Arthur. [1908] 1995. *The Process of Government: A Study of Social Pressures*. New Jersey: Transaction Publishers.

Berry, William D. 1986. "Testing Budgetary Theories with Budgetary Data: Accessing the Risks." *American Journal of Political Science* 30: 597-627.

Berry, William D. e David Lowery. 1987. *Understanding United States Government Growth*. New York: Praeger.

Berry, William D. e David Lowery. 1990. "An Alternative Approach to Understanding Budgetary Trade-offs." *American Journal of Political Science* 34: 671-705.

Blais, Andre, Donald Blake e Stephane Dion. 1993. "Do parties make a difference? Parties and the size of government in liberal democracies." *American Journal of Political Science* 37: 40-62.

Blais, Andre, Donald Blake e Stephane Dion. 1996. "Do parties make a difference? A reappraisal." *American Journal of Political Science* 40 (2): 514-20.

Blais, André e Richard Nadeau. 1992. "The Electoral Budget Cycle." *Public Choice* 74: 389-403.

Bosh, Nuria e Javier Suarez-Pandiello. 1995. "Seven Hypothesis about Public Choice and Local Spending: a Test for Spanish Municipalities." *Public Finance* 50: 36-50.

Boyne, George. 1985. "Review Article: Theory, Methodology, and Results in Political Science—The Case of Output Studies." *British Journal of Political Science* 15: 473-515.

Boyne, George. 1998. *Public Choice. Theory and Local Government*. New York: St. Martin's.

Brauninger, Thomas. 2003. "Do Preferences Make a Difference? Parties and the Composition of Budgets in Nineteen OECD Countries." Artigo apresentado na *99<sup>th</sup> Annual Meeting of the American Political Science Association*. Dublin, Ireland: Trinity College Dublin.

Budge, Ian, David Robertson e Derek Hearl. 1987. *Ideology, Strategy, and Party Change: Spatial Analysis of Post-War Election Programs in Nineteen Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Budge, Ian, Richard I. Hofferbert, Hans Keman, Michael McDonald e Paul Pennings. 2002. "Comparative Government and Democracy." In H. Keman, ed. *Comparative Democratic Politics*. London, UK: Sage.

Camões, Pedro J. 2003. "Partisan Influence on Local Public Policy: An Empirical Test of Portuguese Municipalities". Working Paper do NEAPP Série IV (3). Braga: Universidade do Minho.

Carvalho, Joaquim S. 1996. *O Processo Orçamental das Autarquias Locais*. Coimbra: Almedina.

Coelho, César C. 2004. Ciclos Político Económicos e o Poder Local. Tese de Mestrado em Administração Pública. Braga: Universidade do Minho.

Cogburn, Jerrell D. e Sandra Schneider. 2003. "The Quality of Management and Government Performance: An Empirical Analysis of the American States." *Public Administration Review* 63 (2): 206-13.

Davis, Otto A., M.A.H. Dempster e Aaron Wildavsky. 1966. "A Theory of the Budgetary Process". *American Political Science Review* 60: 529-47.

Davis, Otto A., M.A.H. Dempster e Aaron Wildavsky. 1974. "Towards a Predictive Theory of Government Expenditure: US Domestic Appropriations". *British Journal of Political Science* 4: 419-52.

Dawson, Richard E. e James A. Robinson. 1963. "Inter-Party Competition, Economic Variables, and Welfare Policies in the American States." *Journal of Politics* 25: 265-89.

Dilger, Robert J. 1998. "Does Politics Matter? Partisanship's Impact on State Spending and Taxes, 1985-95." *State and Local Government Review* 30 (2): 139-44.

Direcção Geral das Autarquias Locais. 2001. *Finanças Municipais*. Lisboa

Domke, William, Richard Eichenberg e Catherine Kelleher. 1983. "The Illusion of Choice: Defense and Welfare in Advanced Industrial Democracies, 1948-1978." *American Political Science Review* 77.

Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York, NY: Harper& Row.

Dye, Thomas. 1966. *Politics, Economics, and the Public: Policy Outcomes in the American States*. Chicago: Rand McNally.

Dye, Thomas. 1979. "Politics vs. Economics. The Development of the Literature on Policy Determinism." *Policy Studies Journal* 7: 652-62.

Dye, Thomas. 1995. *Understanding Public Policy*. 8<sup>th</sup> ed. Englewood. Cliffs. New York, NY : Prentice-Hall.

Easton, David. 1953. *The Political System*. New York, NY: Knopf, 2<sup>nd</sup> ed.

Edelman, Murray. 1960. "Symbols and Political Quiescence." *American Political Science Review*. 54: 695-704.

Elazar, Daniel J. 1994. *The American Mosaic: The Impact of Space, Time and Culture on American Politics*. Boulder CO: Westview.

Elling, Richard C. 1983. "State Bureaucracies" In *Politics in the American States*, eds. Virginia Gray, Herbert Jacob, and K. Vines. 4<sup>th</sup> ed. Boston: Little, Brown.

Erikson, Robert S., Gerald C. Wright e John P. McIver. 1993. *Statehouse Democracy: Public Opinion and Policy in the American States*. New York, NY: Cambridge University Press.

Erikson, Robert S., Gerald C. Wright e John P. McIver. 2004. "Public Opinion in the States: A Quarter Century of Change and Stability." Artigo apresentado na *4<sup>th</sup> Annual State Politics and Policy Conference*. Cuyohoga Falls, OH.

Frey, Bruno S. e Friedrich Schneider. 1978. "An Empirical Study of Politic-Economic Interaction in the United States." *Review of Economics and Statistics* 6 (2): 174-83.

Garand, James C. 1985. "Partisan Change and Shifting Expenditure Priorities in the American States, 1945-1978." *American Politics Quarterly* 14 (4): 355-91.

Garand, James C. 1988. "Explaining Government Growth in the U.S. States." *American Political Science Review* 82 (3): 837-49.

Garand, James C. e Rebecca M. Hendrick. 1991. "Expenditure Tradeoffs in the American States: A Longitudinal Test, 1948-1984." *Western Political Quarterly* 44 (4): 915-40.

Godwin, R. Kenneth e W. Bruce Shepard. 1976. "Political Process and Public Expenditure: A Re-Examination Based on Theories of Representative Government." *American Political Science Review* 70: 1127-35.

Gray, Virginia e David Lowery. 1988. "Interest Group Politics and Economic Growth in the U.S. States." *American Political Science Review* 82 (1): 109-31.

Gray, Virginia e David Lowery. 1996. *The Population Ecology of Interest Representation: Lobbying Communities and the American States*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Hayes, Susan W. e Jeff Stonecash. 1981. "The Source of Public Policy: Welfare Policy in the American States." *Policy Studies Journal* 9: 681-98.

Hero, Rodney. 1998. *Faces of Inequality: Social Diversity in American Politics*. New York: Oxford University Press.

Hibbs, Douglas A., Jr. 1977. "Political Parties and Macroeconomic Policy." *American Political Science Review* 71: 1467-97.

Hirschman, Albert O. 1982. *Shifting Involvement*. Princeton, NY: Princeton University Press.

Hofferbert, Richard. 1966. "The Relationship Between Public Policy and Some Structural and Environmental Variables." *American Political Science Review* 60: 73-82.

Hofferbert, Richard. 1974. *The Study of Public Policy*. New York: The Bobbs- Merrill Company, Inc.

Ibrahim, Maher M. 1994. "Party Politics and Spending Decisions in Local Authorities." *International Journal of Public Sector Management* 5: 67-71.

Jacob, Herbert e Michael Lipsky. 1968. "Outputs, Structure, and Power: An Assessment of Changes in the Study of State and Local Politics." *Journal of Politics* 30: 510-38.

Jacoby, William G. 2000. "Issue Framing and Public Opinion on Government Spending". *American Journal of Political Science* 44 (4): 750-67.

Jacoby, William G. e Sandra K. Schneider. 2001. "Variability in State Policy Priorities: An Empirical Analysis." *The Journal of Politics* 63: 544-68.

Jacoby, William G. e Sandra K. Schneider. 2003. "The Impact of State Policy Priorities on State Program Efforts". Artigo apresentado na 3<sup>ª</sup> *Annual State Politics and Policy Conference*. Arizona: University of Arizona.

Jacoby, William G. e Sandra K. Schneider. 2004. "A New Summary Measure of Yearly State Policy Spending". Artigo apresentado na 4<sup>ª</sup> *Annual Conference on State Politics and Policy*. Ohio: Kent State University.

Jones, Bryan D. 2001. *Politics and the Architecture of Choice: Bounded Rationality and Governance*. The University of Chicago Press, Chicago.

Jones, Bryan D., Frank R. Baumgartner e James True. 1998. "Policy Punctuations: U.S. Budget Authority, 1947-95." *Journal of Politics* 60 (1): 1-33.

Jordan, Meagan M. 2003. "Punctuations and Agendas: a New Look at Local Government Budget Expenditures." *Journal of Policy Analysis and Management* 22 (3): 345-60.

Jornal Público de 30 de Maio de 2005. "Câmara de Lamego define prioridades para fomentar economia do concelho." Lisboa.

Kamlet, Mark e David Mowery. 1987. "Influences on Executive and Congressional Budgetary Priorities, 1955-1981." *American Political Science Review* 81.

Key, V.O. Jr. 1940. "The Lack of a Budgetary Theory." *American Political Science Review* 34: 1137-40.

Key, V.O. Jr. 1949. *Southern Politics: In State and Nation*. New York: Knopf.

King, Gary e Michael Laver. 1993. "Party Platforms, Mandates, and Government Spending." *American Political Science Review* 87: 744-747.

Klingemann, Hans-Dieter, Richard I. Hofferbert. e Ian Budge. 1994. *Parties, Policies and Democracy*. Boulder: Westview Press.

Klingman, David e William W. Lammers. 1984. "The 'General Policy Liberalism' Factor in American State Politics." *American Journal of Political Science* 28 (3): 598-610.

Laver, Michael e Ian Budge. 1992. *Party Policy and Government Coalitions*. New York: St. Martin's Press.

Lindblom, Charles E. 1959. "The Science of Muddling Through." *Public Administration Review* 19: 79-88.

Marta, José M. 2000. Imperfeições e Competição no Processo Político: Uma Aplicação aos Governos Locais. Tese de Mestrado em Administração Pública. Braga: Universidade do Minho.

McClosky, Herbert e John Zaller. 1984. *The American Ethos: Public Attitudes Towards Capitalism and Democracy*. Cambridge: Harvard University Press.

McDonald, Michael D., Ian Budge e Richard I. Hofferbert. 1999. "Party Mandate Theory and Time Series Analysis: A Theoretical and Methodological Response." *Electoral Studies* 18: 587-96.

Mosher, Frederick C. 1954. *Program Budgeting: Theory and Practice, with Particular Reference to the U.S. Department of the Army*. Public Administration Service. Chicago.

Mueller, Dennis C., e Peter Murrell. 1985. "Interest Groups and the Political Economy of Government Size." In Francesco Forte and Alan Peacock, eds., *Public Expenditure and Government Growth*. Oxford: Basil Blackwell.

Musgrave, Richard. 1959. *The Theory of Public Finance*. McGraw-Hill.

Niskanen, William A. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.

Nordhaus, William D. 1975. "The Political Business Cycle." *Review of Economic Studies* 42: 169-90.

Olson, Mancur Jr. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Pereira, Armando. 2000. "A Gestão e a Modernização na Administração Pública e particularmente na Administração Local e Regional." *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas* 1, (1): 82-97.

Pereira, Paulo T. 1999. "Governabilidade, Grupos de Pressão e o Papel do Estado". Artigo apresentado no *I Encontro Nacional de Ciência Política*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Pereira, Paulo T. e João Andrade e Silva. 2001. "Subvenções para os Municípios – Um Novo Modelo de Equilíbrio Financeiro". Working Paper. Lisboa: ISEG.

Peterson, Paul. 1981. *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.

Petterson-Lidbom, Per. 2001. "An Empirical Investigation of the Strategic Use of Debt." *Journal of Political Economy* 109: 570-583.

Petterson-Lidbom, Per. 2003. "A Test of the Rational Electoral-Cycle Hypothesis." Stockholm University, Department of Economics. *Research Papers in Economics* 9: 255-80.

Raimondo, Henry J. 1996. "State Budgeting: Problems, Choices, and Money." In *The State of The States*, ed. Carl E. Van Horn. 3<sup>rd</sup> ed. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.

Ringquist, Evan e James C. Garand. 1999. "Policy Change in the American States" In *American State and Local Politics- Directions for the 21st Century*, ed. Ronald E. Weber e Paul Brace 99: 268-99.

Rosenberg, Jacob. 1992. "Rationality and the Political Business Cycle: The Case of Local Government." *Public Choice* 73: 71-81.

Seitz, Helmut. 2000. "Fiscal Policy, Deficits and Politics of Subnational Governments: The Case of the German Laender." *Public Choice* 102: 183-218.

Sharkansky, Ira. 1967. "Government Expenditures and Public Policies in the American States." *American Political Science Review* 61: 1066-77.

Sharkansky, Ira e Richard I. Hofferbert. 1969. "Dimensions of State Politics, Economics, and Public Policy." *American Political Science Review* 63 (3): 867-79.

Sharp, Elaine B. 1999. "Policy Change in American Cities and Counties" In *American State and Local Politics- Directions for the 21st Century*, ed. Ronald E. Weber e Paul Brace 99: 300-16.

Sigelman, Lee e Roland Smith. 1980. "Consumer Legislation in the American States: An Attempt at Explanation." *Social Science Quarterly* 61: 58-70.

Silva, A. Cavaco. 1979. "Políticos, Burocratas e Economistas." *Economia* 2: 491-502.

Simon, Herbert A. 1947. *Administrative Behavior*. New York: Macmillan.

Snook, Carl e Jeremy Duff. 2004. "Effects on the Linkage Between Public Opinion and Policy Priorities in the States". Artigo apresentado na 4<sup>th</sup> *Annual Conference on State Politics and Policy*. Michigan: Michigan State University.

Tiebout, Charles M. 1956. "A Pure Theory of Local Public Expenditures." *Journal of Political Economy* 60: 415-24.

Tohamy, Soumaya, Peter Aranson e Hashem Dezhbakhsh. 1999. "An Economic Theory of the Budgetary Process". Manuscript. Georgia: Department of Economics, Emory University.

Truman, David B. [1951] 1993. *The Government Process: Political Interests and Public Opinion*. Berkeley: Institute of Governmental Studies, University of California.

Tsebelis, George e Eric Chang. 2001. "Veto Players and the Structure of Budgets in Advanced Industrialized Counties." Artigo apresentado na *Annual Meeting of the APSA*, San Francisco.

Tufte, Edward R. 1978. *Political Control of the Economy*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.

Tullock, Gordon. 1965. *The Politics of Bureaucracy*. Washington D.C: Public Affairs Press.

Veiga, Francisco José e Linda G. Veiga. 2004. "Ciclos Político-Económicos nos Municípios Portugueses." *Actas da II Conferência do Banco de Portugal: Desenvolvimento Económico Português no Espaço Europeu*. Lisboa.

Walker, Jack L. 1969. "The Diffusion of Innovations Among the American States." *American Political Science Review* 63: 880-99.

Wildavsky, Aaron. 1964. *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown.

Wright, Gerald C., Robert S. Erikson e John P. McIver. 1987. "Public Opinion and Policy Liberalism in the American States." *American Journal of Political Science* 31 (3): 980-1007.

## LEGISLAÇÃO

Constituição da República Portuguesa, de 2 de Abril de 1976. Alterada pelas Leis Constitucionais n.ºs 1/82, 1/89, 1/92 e 1/97 e 1/2001.

Decreto de Lei n.º 341/83, de 21 de Julho—Determina o modelo orçamental e contabilístico das autarquias locais.

Decreto de Lei n.º 100/84, de 29 de Março—Lei das autarquias locais.

Decreto de Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro—Aprova o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais—POCAL.

Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro—Define as atribuições das autarquias e competências dos respectivos órgãos.

Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro—1.ª Lei das finanças locais.

Lei n.º 98/84, de 29 de Março—2.ª Lei das finanças locais.

Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro—3.ª Lei das finanças locais.

Lei n.º 42/98, de 6 de Janeiro—4.ª Lei das finanças locais.

Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro—Estabelece o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais.

Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro—Estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.

Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro—Primeira alteração à Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.

## **ANEXOS**

## ANEXO I

### Listagem de municípios

---

A - ABRANTES	BT - CHAMUSCA	EM - MONCÃO	HF - SÃO BRAS DE ALPORTEL
B - AGUEDA	BU - CHAVES	EN - MONCHIQUE	HG - SÃO JOAO DA MADEIRA
C - AGUIAR DA BEIRA	BV - CINFÃES	EO - MONDIM DE BASTO	HH - SÃO JOAO DA PESQUEIRA
D - ALANDROAL	BW - COIMBRA	EP - MONFORTE	HI - SÃO PEDRO DO S UL
E - ALBERGARIA-AVELHA	BX - CONDEIXA-A-NOVA	EQ - MONTALEGRE	HJ - SARDOAL
F - ALBUFEIRA	BY - CONSTANCIA	ER - MONTEMOR-O-NOVO	HK - SATAO
G - ALCACER DO SAL	BZ - CORUCHE	ES - MONTEMOR-O-VELHO	HL - SEIA
H - ALCANENA	CA - COVILHÃ	ET - MONTIJO	HM - SEIXAL
I - ALCobaça	CB - CRATO	EU - MORA	HN - SERNANCELHE
J - ALCOCHETE	CC - CUBA	EV - MORTAGUA	HO - SERPA
K - ALCOUTIM	CD - ELVAS	EW - MOURA	HP - SERTA
L - ALENQUER	CE - ENTRONCAMENTO	EX - MOURÃO	HQ - SESIMBRA
M - ALFANDEGA DA FE	CF - ESPINHO	EY - MURCA	HR - SETUBAL
N - ALIJO	CG - ESPOSENDE	EZ - MURTOSA	HS - SEVER DO VOUGA
O - ALJEZUR	CH - ESTARREJA	FA - NAZARE	HT - SILVES
P - ALJUSTREL	CI - ESTREMOZ	FB - NELAS	HU - SINES
Q - ALMADA	CJ - EVORA	FC - NISA	HV - SINTRA
R - ALMEIDA	CK - FAFE	FD - OBIDOS	HW - SOBRAL DE MONTE AGRACÃO
S - ALMEIRIM	CL - FARO	FE - ODEMIRA	HX - SOURE
T - ALMODOVAR	CM - FELGUEIRAS	FF - ODIVELAS	HY - SOUSEL
U - ALPIARÇA	CN - FERREIRA DO ALENTEJO	FG - OEIRAS	HZ - TABUA
V - ALTER DO CHAO	CO - FERREIRA DO ZEZERE	FH - OLEIROS	IA - TABUAÇO
W - ALVAIAZERE	CP - FIGUEIRA DA FOZ	FI - OLHAO	IB - TAROUCA
X - ALVITO	CQ - FIGUEIRA DE CASTELO RODRIGO	FJ - OLIVEIRA DE AZEMEIS	IC - TAVIRA
Y - AMADORA	CR - FIGUEIRO DOS VINHOS	FK - OLIVEIRA DE FRADES	ID - TERRAS DE BOURO
Z - AMARANTE	CS - FORNOS DE ALGODRES	FL - OLIVEIRA DO BAIRRO	IE - TOMAR
AA - AMARES	CT - FREIXO DE ESPADA A CINTA	FM - OLIVEIRA DO HOSPITAL	IF - TONDELA
AB - ANADIA	CU - FRONTEIRA	FN - OUREM	IG - TORRE DE MONCORVO
AC - ANSIÃO	CV - FUNDAO	FO - OURIQUE	IH - TORRES NOVAS
AD - ARCOS DE VALDEVEZ	CW - GAVIÃO	FP - OVAR	II - TORRES VEDRAS
AE - ARGANIL	CX - GOIS	FQ - PACOS DE FERREIRA	IJ - TRANCOSO
AF - ARMAMAR	CY - GOLEGA	FR - PALMELA	IK - TROFA
AG - AROUCA	CZ - GONDOMAR	FS - PAMPILHOSA DA SERRA	IL - VAGOS
AH - ARRAIOLOS	DA - GOUVEIA	FT - PAREDES	IM - VALE DE CAMBRA
AI - ARRONCHES	DB - GRANDOLA	FU - PAREDES DE COURA	IN - VALENÇA
AJ - ARRUDA DOS VINHOS	DC - GUARDA	FV - PEDROGAO GRANDE	IO - VALONGO
AK - AVEIRO	DD - GUIMARÃES	FW - PENACOVA	IP - VALPAÇOS
AL - AVIS	DE - IDANHAA-NOVA	FX - PENAFIEL	IQ - VENDAS NOVAS
AM - AZAMBUJA	DF - ILHAVO	FY - PENALVA DO CASTELO	IR - VIANA DO ALENTEJO
AN - BAIÃO	DG - LAGOA	FZ - PENAMACOR	IS - VIANA DO CASTELO
AO - BARCELOS	DH - LAGOS	GA - PENEDONO	IT - VIDIGUEIRA
AP - BARRANCOS	DI - LAMEGO	GB - PENELA	IU - VIEIRA DO MINHO
AQ - BARREIRO	DJ - LEIRIA	GC - PENICHE	IV - VILA DE REI
AR - BATALHA	DK - LISBOA	GD - PESO DA REGUA	IW - VILA DO BISPO
AS - BEJA	DL - LOULE	GE - PINHEL	IX - VILA DO CONDE
AT - BELMONTE	DM - LOURES	GF - POMBAL	IY - VILA FLOR
AU - BENAVENTE	DN - LOURINHA	GG - PONTE DA BARCA	IZ - VILA FRANCA DE XIRA
AV - BOMBARRAL	DO - LOUSA	GH - PONTE DE LIMA	JÁ - VILA NOVA DA BARQUINHA
AW - BORBA	DP - LOUSADA	GI - PONTE DE SOR	JB - VILA NOVA DE CERVEIRA
AX - BOTICAS	DQ - MACÃO	GJ - PORTALEGRE	JC - VILA NOVA DE FAMILIÇÃO
AY - BRAGA	DR - MACEDO DE CAVALEIROS	GK - PORTEL	JD - VILA NOVA DE FOZ COA
AZ - BRAGANÇA	DS - MAFRA	GL - PORTIMÃO	JE - VILA NOVA DE GAIA
BA - CABECEIRAS DE BASTO	DT - MAIA	GM - PORTO	JF - VILA NOVA DE PAIVA
BB - CADAVAL	DU - MANGUALDE	GN - PORTO DE MOS	JG - VILA NOVA DE POIARES
BC - CALDAS DA RAINHA	DV - MANTEIGAS	GO - POVOA DE LANHOSO	JH - VILA POUCA DE AGUIAR
BD - CAMINHA	DW - MARCO DE CANAVESES	GP - POVOA DE VARZIM	JI - VILA REAL
BE - CAMPO MAIOR	DX - MARINHA GRANDE	GQ - PROENÇA A NOVA	JJ - VILA REAL DE SANTO ANTONIO
BF - CANTANHEDE	DY - MARVÃO	GR - REDONDO	JK - VILA VELHA DE RODÃO
BG - CARRAZEDA DE ANSIÃES	DZ - MATOSINHOS	GS - REGUENGOS DE MONSARAZ	JL - VILA VERDE
BH - CARREGAL DO SAL	EA - MEALHADA	GT - RESENDE	JM - VILA VIÇOSA
BI - CARTAXO	EB - MEDA	GU - RIBEIRA DE PENA	JN - VIMIOSO
BJ - CASCAIS	EC - MELGACO	GV - RIO MAIOR	JO - VINHAIS
BK - CASTANHEIRA DE PERA	ED - MERTOLA	GW - SABROSA	JP - VISEU
BL - CASTELO BRANCO	EE - MESÃO FRIO	GX - SABUGAL	JQ - VIZELA
BM - CASTELO DE PAIVA	EF - MIRA	GY - SALVATERRA DE MAGOS	JR - VOUZELA
BN - CASTELO DE VIDE	EG - MIRANDA DO CORVO	GZ - SANTA COMBA DÃO	
BO - CASTRO DAIRE	EH - MIRANDA DO DOURO	HA - SANTA MARIA DA FEIRA	
BP - CASTRO MARIM	EI - MIRANDELA	HB - SANTA MARTA DE PENAGUIÃO	
BQ - CASTRO VERDE	EJ - MOGADOURO	HC - SANTAREM	
BR - CELORICO DA BEIRA	EK - MOIMENTA DA BEIRA	HD - SANTIAGO DO CACEM	
BS - CELORICO DE BASTO	EL - MOITA	HE - SANTO TIRSO	

## ANEXO II

### Descrição das Variáveis - Estatísticas Descritivas

Variável	Nº Observações	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
<b>Variável Dependente</b>					
P2- Habitação	278	66,53704	13,04734	0	90,11804
P3- Instalações desportivas, recreativas e escolas	278	6,260347	9,430839	0	46,12324
P4- Equipamento social	278	4,501527	8,465172	0	78,97005
P5- Outros edifícios	278	15,97324	16,54071	0	100
P6- Viadutos, arruamentos e obras complementares	278	24,00936	17,02873	0	83,24633
P7- Esgotos	278	7,98378	9,770052	0	49,12619
P8- Captação, tratamento e distribuição de água	278	6,338464	7,807864	0	45,48785
P9- Viação rural	278	21,23534	20,45074	0	80,00653
P10- Infra-estruturas para tratamento de resíduos sólidos	278	0,2868407	1,03977	0	8,999711
P11- Construção de instalações desportivas e recreativas	278	6,874055	11,15604	0	74,38946
Y1 - Variável Dependente	278	-2,14e-0,7	1	-2,95042	2,98006
<b>Variáveis Independentes</b>					
Ideologia	275	0,4072727	0,4922222	0	1
Ideologia*Maioria	275	0,3745455	0,4848877	0	1
ParCentral	275	0,4436364	0,4977188	0	1
DenPopulacional	278	307,9725	873,212	6,436627	7629,49
Urbanização	278	36,17385	36,58379	0	100
InfraEstruturas	278	143,4112	39,0244	14,5	200
TrfCappc	278	271,0387	169,3399	51,33809	1144,458
PopResidente	278	355501,23	57021	1924	564657

Fonte: Comissão Nacional de Eleições, Direcção Geral das Autarquias Locais, Instituto Nacional de Estatística.

### ANEXO III

**Quadro 1. Partido da presidência e número de mandatos do partido da presidência, por município (1997)**

Municípios	Partido Câmara Municipal	Mandatos da Câmara Municipal	Mandatos Assembleia Municipal
ABRANTES	Partido Socialista	5/7	13/21
AGUEDA	Partido Social Democrata	3/7	10/21
AGUIAR DA BEIRA	Partido Social Democrata	3/5	7/15
ALANDROAL	Partido Comunista Português/PEV	3/5	8/15
ALBERGARIA-A-VELHA	Centro Democrático Social	3/7	7/21
ALBUFEIRA	Partido Socialista	3/7	9/21
ALCACER DO SAL	Partido Comunista Português/PEV	5/7	13/21
ALCANENA	Partido Socialista	4/7	11/21
ALCOBACA	Partido Social Democrata	4/7	10/21
ALCOCHETE	Partido Comunista Português/PEV	3/5	8/15
ALCOUTIM	Partido Social Democrata	3/5	7/15
ALENQUER	Partido Socialista	5/7	12/21
ALFANDEGA DA FE	Partido Socialista	3/5	11/21
ALIJO	Partido Socialista	5/7	12/21
ALJEZUR	Partido Comunista Português	3/5	6/15
ALJUSTREL	Partido Comunista Português	4/5	10/15
ÁLMADA	Partido Comunista Português/PEV	6/11	16/33
ALMEIDA	Partido Social Democrata	4/5	18/30
ALMEIRIM	Partido Socialista	5/7	14/21
ALMODOVAR	Partido Socialista	3/5	7/15
ALPIARCA	Partido Socialista	3/5	8/15
ALTER DO CHAÓ	Partido Social Democrata	2/5	5/15
ALVAIAZERE	Partido Social Democrata	4/5	12/15
ÁLVITO	Partido Comunista Português	3/5	7/15
AMADORA	Partido Socialista	4/11	13/33
AMARANTE	Partido Socialista	5/7	22/41
AMARES	Partido Social Democrata	3/7	10/25
ANADIA	Partido Social Democrata	4/7	11/21
ANSIAO	Partido Social Democrata	5/7	12/21
ARCOS DE VALDEVEZ	Partido Social Democrata	5/7	31/52
ARGANIL	Partido Socialista	4/7	11/21
ARMAMAR	Partido Social Democrata	4/5	15/20
AROUCA	Partido Socialista	4/7	10/21
ARRAIÓLOS	Partido Comunista Português/PEV	4/5	10/15
ARRONCHES	Partido Socialista	4/5	11/15
ARRUDA DOS VINHOS	Partido Social Democrata	2/5	6/15
AVEIRO	Partido Socialista	4/9	10/27
AVIS	Partido Comunista Português/PEV	4/5	10/15
AZAMBUJA	Partido Socialista	3/7	9/21
BAIAO	Partido Social Democrata	4/7	12/21
BARCELOS	Partido Social Democrata	5/9	44/90
BARRANÇOS	Partido Comunista Português	3/5	8/15
BARREIRO	Partido Comunista Português/PEV	4/9	12/27
BATALHA	Centro Democrático Social	4/7	11/21
BEJA	Partido Comunista Português	4/7	10/21
BELMONTE	Partido Social Democrata	3/5	8/15
BENAVENTE	Partido Comunista Português	4/7	11/21
BOMBARRAL	Partido Social Democrata	4/7	10/21
BORBA	Partido Comunista Português/PEV	3/5	7/15
BOTICAS	Partido Social Democrata	4/5	12/17
BRAGA	Partido Socialista	6/11	32/63
BRAGANCA	Partido Social Democrata	4/7	24/50
CABEZEIRAS DE BASTO	Partido Socialista	5/7	13/21
CADAVAL	Partido Socialista	4/7	11/21
CALDAS DA RAINHA	Partido Social Democrata	5/7	12/21
CAMINHA	Partido Socialista	4/7	11/21
CAMPO MAIOR	Partido Socialista	3/5	8/15

**Quadro 1. Partido da presidência e número de mandatos do partido da presidência, por município (1997)**

<b>Municípios</b>	<b>Partido Câmara Municipal</b>	<b>Mandatos da Câmara Municipal</b>	<b>Mandatos Assembleia Municipal</b>
CANTANHEDE	Partido Social Democrata	4/7	10/21
CARRAZEDA DE ANSIAES	Partido Social Democrata	3/5	12/20
CARREGAL DO SAL	Partido Social Democrata	4/5	9/15
CARTAXO	Partido Socialista	6/7	14/21
CASCAIS	Partido Socialista	5/11	15/33
CASTANHEIRA DE PERA	Partido Socialista	4/5	11/15
CASTELO BRANCO	Partido Socialista	7/9	18/27
CASTELO DE PAIVA	Partido Social Democrata	4/7	11/21
CASTELO DE VIDE	Partido Socialista	3/5	7/15
CASTRO DAIRE	Partido Social Democrata	5/7	15/23
CASTRO MARIM	Partido Social Democrata	3/5	8/15
CASTRO VERDE	Partido Comunista Português	3/5	9/15
CELORICO DA BEIRA	Partido Socialista	3/5	12/23
CELORICO DE BASTO	Partido Social Democrata	5/7	15/23
CHAMUSCA	Partido Comunista Português	4/7	9/21
CHAVES	Partido Socialista	4/7	26/51
CINFAES	Partido Socialista	3/7	8/21
COIMBRA	Partido Socialista	6/11	16/33
CONDEIXA-A-NOVA	Partido Socialista	5/7	14/21
CONSTANCIA	Partido Comunista Português	4/5	10/15
CORUCHE	Partido Comunista Português	4/7	11/21
COVILHA	Partido Social Democrata	5/9	14/32
CRATO	Partido Socialista	3/5	7/15
CUBA	Partido Socialista	3/5	8/15
ELVAS	Partido Socialista	6/7	15/21
ENTRONCAMENTO	Partido Socialista	3/7	9/21
ESPINHO	Partido Socialista	5/7	11/21
ESPOSENDE	Partido Social Democrata	5/7	12/21
ESTARREJA	Partido Socialista	4/7	9/21
ESTREMOZ	Partido Comunista Português/PEV	4/7	9/21
EVORA	Partido Comunista Português/PEV	3/7	10/21
FAFE	Partido Socialista	4/7	19/37
FARO	Partido Socialista	4/7	11/21
FELGUEIRAS	Partido Socialista	4/7	19/34
FERREIRA DO ALENTEJO	Partido Socialista	3/5	9/15
FERREIRA DO ZEZERE	Partido Social Democrata	3/5	9/15
FIGUEIRA DA FOZ	Partido Social Democrata	6/9	16/27
FIGUEIRA DE CASTELO RODRIGO	Partido Social Democrata	3/5	10/18
FIGUEIRO DOS VINHOS	Partido Socialista	3/5	9/15
FORNOS DE ALGODRES	Partido Social Democrata	3/5	9/17
FREIXO DE ESPADA A CINTA	Partido Social Democrata	3/5	8/15
FRONTEIRA	Partido Social Democrata	3/5	9/15
FUNDAO	Partido Socialista	5/7	19/32
GAVIAO	Partido Socialista	4/5	10/15
GOIS	Partido Socialista	4/5	11/15
GOLEGA	Partido Socialista	3/5	8/15
GONDOMAR	Partido Social Democrata	9/11	21/33
GOUVEIA	Partido Socialista	4/7	12/23
GRANDOLA	Partido Comunista Português/PEV	4/7	11/21
GUARDA	Partido Socialista	5/7	33/57
GUIMARAES	Partido Socialista	7/11	38/74
IDANHA-A-NOVA	Partido Social Democrata	4/7	10/21
ILHAVO	Partido Social Democrata	4/7	10/21
LAGOA	Partido Social Democrata	4/7	10/21
LAGOS	Partido Social Democrata	4/7	8/21
LAMEGO	Partido Socialista	3/7	12/25
LEIRIA	Partido Social Democrata	5/9	14/30

**Quadro 1. Partido da presidência e número de mandatos do partido da presidência, por município (1997)**

<b>Municípios</b>	<b>Partido Câmara Municipal</b>	<b>Mandatos da Câmara Municipal</b>	<b>Mandatos Assembleia Municipal</b>
LISBOA	Partido Socialista/PCP/PEV/UDP	10/17	30/54
LOULE	Partido Socialista	4/7	12/21
LOURES	Partido Comunista Português/PEV	5/11	12/33
LOURINHA	Partido Socialista	5/7	13/21
LOUSA	Partido Socialista	5/7	13/21
LOUSADA	Partido Socialista	5/7	18/27
MACAO	Partido Social Democrata	3/5	8/15
MACEDO DE CAVALEIROS	Partido Socialista	4/7	20/39
MAFRA	Partido Social Democrata	5/7	12/21
MAIA	Partido Social Democrata	6/9	16/27
MANGUALDE	Partido Social Democrata	4/7	10/21
MANTEIGAS	Partido Social Democrata	2/5	5/15
MARCO DE CANAVESES	Centro Democrático Social	4/7	19/32
MARINHA GRANDE	Partido Socialista	4/7	10/21
MARVAO	Partido Socialista	3/5	7/15
MATOSINHOS	Partido Socialista	8/11	21/33
MEALHADA	Partido Socialista	5/7	12/21
MEDA	Partido Social Democrata	3/5	8/17
MELGACO	Partido Socialista	6/7	16/21
MERTOLA	Partido Comunista Português	3/5	8/15
MESAO FRIO	Partido Social Democrata	4/5	9/15
MIRA	Partido Socialista	4/7	11/21
MIRANDA DO CORVO	Partido Socialista	4/7	12/21
MIRANDA DO DOURO	Partido Social Democrata	3/5	9/17
MIRANDELA	Partido Social Democrata	4/7	19/38
MOGADOURO	Partido Socialista	4/7	15/29
MOIMENTA DA BEIRA	Partido Social Democrata	4/7	12/21
MOITA	Partido Comunista Português/PEV	5/9	14/27
MONCAO	Partido Socialista	4/7	15/34
MONCHIQUE	Partido Socialista	4/5	10/15
MONDIM DE BASTO	Partido Social Democrata	3/5	8/15
MONFORTE	Partido Comunista Português/PEV	3/5	8/15
MONTALEGRE	Partido Socialista	4/7	19/36
MONTEMOR-O-NOVO	Partido Comunista Português/PEV	4/7	12/21
MONTEMOR-O-VELHO	Partido Socialista	4/7	11/21
MONTIJO	Partido Socialista	4/7	10/21
MORA	Partido Comunista Português/PEV	3/5	8/15
MORTAGUA	Partido Socialista	3/5	10/15
MOURA	Partido Comunista Português	4/7	10/21
MOURAO	Partido Socialista	4/5	10/15
MURCA	Partido Social Democrata	3/5	8/15
MURTOSA	Partido Social Democrata	4/5	9/15
NAZARE	Partido Social Democrata	4/7	11/21
NELAS	Partido Socialista	4/7	11/21
NISA	Partido Comunista Português/PEV	3/5	7/15
OBIDOS	Partido Socialista	3/5	8/15
ODEMIRA	Partido Socialista	4/7	10/21
ODIVELAS			
OEIRAS	Partido Social Democrata	6/11	15/33
OLEIROS	Partido Social Democrata	4/5	12/15
OLHAO	Partido Socialista	4/7	11/21
OLIVEIRA DE AZEMEIS	Partido Social Democrata	5/9	12/27
OLIVEIRA DE FRADES	Partido Social Democrata	4/5	9/15
OLIVEIRA DO BAIRRO	Centro Democrático Social	4/7	10/21
OLIVEIRA DO HOSPITAL	Partido Social Democrata	4/7	12/22
OUREM	Partido Social Democrata	4/7	12/21
OURIQUE	Partido Social Democrata	3/5	7/15
OVAR	Partido Socialista	4/7	12/21

**Quadro 1. Partido da presidência e número de mandatos do partido da presidência, por município (1997)**

<b>Municípios</b>	<b>Partido Câmara Municipal</b>	<b>Mandatos da Câmara Municipal</b>	<b>Mandatos Assembleia Municipal</b>
PACOS DE FERREIRA	Partido Social Democrata	5/7	13/21
PALMELA	Partido Comunista Português/PEV	4/7	11/21
PAMPILHOSA DA SERRA	Partido Social Democrata	3/5	8/15
PAREDES	Partido Social Democrata	6/9	15/27
PAREDES DE COURA	Partido Socialista	3/5	12/22
PEDROGAO GRANDE	Partido Social Democrata	3/5	8/15
PENACOVA	Partido Social Democrata	4/7	11/21
PENAFIEL	Partido Socialista	5/9	20/39
PENALVA DO CASTELO	PPM	3/5	8/15
PENAMACOR	Partido Socialista	4/5	10/15
PENEDONO	Partido Social Democrata	3/5	7/15
PENELA	Partido Social Democrata	4/5	10/15
PENICHE	Partido Socialista	3/7	10/21
PESO DA REGUA	Partido Socialista	4/7	11/21
PINHEL	Partido Socialista	4/7	15/28
POMBAL	Partido Social Democrata	5/7	13/21
PONTE DA BARCA	Partido Social Democrata	4/7	12/26
PONTE DE LIMA	Centro Democrático Social	5/7	30/52
PONTE DE SOR	Partido Socialista	3/7	9/21
PORTALEGRE	Partido Socialista	3/7	10/21
PORTEL	Partido Socialista	3/5	8/15
PORTIMAO	Partido Socialista	4/7	11/21
PORTO	Partido Socialista	8/13	21/39
PORTO DE MOS	Partido Social Democrata	4/7	11/21
POVOA DE LANHOSO	Partido Socialista	4/7	16/30
POVOA DE VARZIM	Partido Social Democrata	6/7	13/21
PROENCA-A-NOVA	Partido Social Democrata	3/5	8/15
REDONDO	Partido Comunista Português/PEV	4/5	10/15
REGUENGOS DE MONSARAZ	Partido Socialista	3/5	10/15
RESENDE	Partido Social Democrata	4/7	12/21
RIBEIRA DE PENA	Partido Socialista	3/5	8/15
RIO MAIOR	Partido Socialista	5/7	13/21
SABROSA	Partido Social Democrata	3/5	9/16
SABUGAL	Partido Social Democrata	4/7	18/41
SALVATERRA DE MAGOS	Partido Comunista Português	4/7	10/21
SANTA COMBA DAO	Partido Socialista	4/7	11/21
SANTA MARIA DA FEIRA	Partido Social Democrata	6/11	16/33
SANTA MARTA DE PENAGUIAO	Partido Socialista	3/5	8/15
SANTAREM	Partido Socialista	5/9	15/29
SANTIAGO DO CACEM	Partido Comunista Português/PEV	4/7	10/21
SANTO TIRSO	Partido Socialista	3/5	9/15
SAO BRAS DE ALPORTEL	Partido Socialista	3/5	9/15
SAO JOAO DA MADEIRA	Centro Democrático Social	3/7	6/21
SAO JOAO DA PESQUEIRA	Partido Social Democrata	5/5	12/15
SAO PEDRO DO SUL	Partido Socialista	4/7	10/21
SARDOAL	Partido Social Democrata	4/5	11/15
SATAO	Partido Social Democrata	4/7	12/21
SEIA	Partido Socialista	5/7	20/30
SEIXAL	Partido Comunista Português/PEV	6/11	18/33
SERNANCELHE	Partido Social Democrata	3/5	10/18
SERPA	Partido Comunista Português	4/7	12/21
SERTA	Partido Social Democrata	5/7	12/21
SESIMBRA	Partido Socialista	4/7	10/21
SETUBAL	Partido Socialista	4/9	11/27
SEVER DO VOUGA	Centro Democrático Social	5/7	0/21
SILVES	Partido Social Democrata	3/7	8/21
SINES	Partido Comunista Português/PEV	4/7	10/21

**Quadro 1. Partido da presidência e número de mandatos do partido da presidência, por município (1997)**

Municípios	Partido Câmara Municipal	Mandatos da Câmara Municipal	Mandatos Assembleia Municipal
SINTRA	Partido Socialista	6/11	17/33
SOBRAL DE MONTE AGRACO	Partido Comunista Português	4/5	10/15
SOURE	Partido Social Democrata	5/7	13/21
SOUSEL	Partido Socialista	2/5	7/15
TABUA	Partido Socialista	4/7	12/21
TABUACO	Partido Social Democrata	3/5	9/18
TAROUCA	Partido Socialista	3/5	7/15
TAVIRA	Partido Social Democrata	4/7	11/21
TERRAS DE BOURO	Partido Social Democrata	3/5	9/18
TOMAR	Partido Social Democrata	4/7	10/21
TONDELA	Partido Social Democrata	5/7	16/27
TORRE DE MONCORVO	Partido Socialista	4/7	12/21
TORRES NOVAS	Partido Socialista	4/7	11/21
TORRES VEDRAS	Partido Socialista	5/9	13/27
TRANCOSO	Partido Social Democrata	4/7	15/30
TROFA			
VAGOS	Centro Democrático Social	4/7	11/21
VALE DE CAMBRA	Partido Social Democrata	4/7	10/21
VALENCA	Partido Socialista	4/7	11/21
VALONGO	Partido Social Democrata	6/9	14/27
VALPACOS	Partido Social Democrata	4/7	19/32
VENDAS NOVAS	Partido Comunista Português/PEV	4/7	12/21
VIANA DO ALENTEJO	Partido Comunista Português/PEV	3/5	8/15
VIANA DO CASTELO	Partido Socialista	5/9	19/41
VIDIGUEIRA	Partido Comunista Português	3/5	7/15
VIEIRA DO MINHO	Partido Socialista	5/7	13/22
VILA DE REI	Partido Social Democrata	4/5	11/15
VILA DO BISPO	Partido Social Democrata	3/5	8/15
VILA DO CONDE	Partido Socialista	6/9	19/31
VILA FLOR	Partido Socialista	3/5	12/20
VILA FRANCA DE XIRA	Partido Socialista	4/9	11/27
VILA NOVA DA BARQUINHA	Partido Socialista	3/5	8/15
VILA NOVA DE CERVEIRA	Partido Socialista	4/5	10/16
VILA NOVA DE FAMALICAO	Partido Socialista	6/11	28/50
VILA NOVA DE FOZ COA	Partido Social Democrata	3/5	10/18
VILA NOVA DE GAIA	Partido Social Democrata	6/11	0/33
VILA NOVA DE PAIVA	Partido Socialista	2/5	6/15
VILA NOVA DE POIARES	Partido Social Democrata	3/5	9/15
VILA POUCA DE AGUIAR	Partido Socialista	4/7	10/21
VILA REAL	Partido Social Democrata	4/7	17/31
VILA REAL DE SANTO ANTONIO	Partido Socialista	4/7	9/21
VILA VELHA DE RODAO	Partido Social Democrata	3/5	8/15
VILA VERDE	Partido Social Democrata	3/7	25/59
VILA VICOSA	Partido Comunista Português/PEV	2/5	5/15
VIMIOSO	Partido Socialista	3/5	9/15
VINHAIS	Partido Socialista	5/7	24/36
VISEU	Partido Social Democrata	6/9	20/35
VIZELA			
VOUZELA	Partido Socialista	4/7	11/21

Fonte: Comissão Nacional de Eleições

## ANEXO III

**Quadro 2. Eleições para a Assembleia da República**

<b>Data das Eleições</b>	<b>Partido no Poder</b>	<b>Primeiro Ministro</b>
25 de Abril de 1976	PS	Mário Soares
2 de Dezembro de 1979	AD	Sá Carneiro
5 de Outubro de 1980	AD	Sá Carneiro
25 de Abril de 1983	PS	Mário Soares
5 de Outubro de 1985	PSD	Cavaco Silva
19 de Julho de 1987	PSD	Cavaco Silva
6 de Outubro de 1991	PSD	Cavaco Silva
1 de Outubro de 1995	PS	António Guterres
10 de Outubro de 1999	PS	António Guterres
17 de Março de 2002	PSD	Durão Barroso

Fonte: Comissão Nacional de Eleições

**Quadro 3. Data das Eleições Autárquicas**

12 de Dezembro de 1976
16 de Dezembro de 1979
12 de Dezembro de 1982
15 de Dezembro de 1985
17 de Dezembro de 1989
12 de Dezembro de 1993
14 de Dezembro de 1997
16 de Dezembro de 2001

Fonte: Comissão Nacional de Eleições

## ANEXO IV

### Variável Dependente

Municípios	Y1
ABRANTES	-0,28708
AGUEDA	-0,30955
AGUIAR DA BEIRA	0,05093
ALANDROAL	0,70314
ALBERGARIA-A-VELHA	-0,63266
ALBUFEIRA	2,98006
ALCACER DO SAL	0,23657
ALCANENA	-0,89251
ALCOBACA	-0,94283
ALCOCHETE	1,52087
ALCOUTIM	-2,95042
ALENQUER	1,40382
ALFANDEGA DA FE	-0,01428
ALIJO	-0,25631
ALJAZUR	-2,24963
ALJUSTREL	-1,18387
ALMADA	-2,06358
ALMEIDA	1,59619
ALMEIRIM	0,06689
ALMODOVAR	0,12192
ALPIARCA	-0,31772
ALTER DO CHAO	-1,07282
ALVAIAZERE	0,67389
ALVITO	-0,20544
AMADORA	-2,34887
AMARANTE	1,29476
AMARES	1,64820
ANADIA	-0,04398
ANSIAO	0,32588
ARCOS DE VALDEVEZ	-0,31271
ARGANIL	-0,37408
ARMAMAR	-0,30929
AROUCA	0,41829
ARRAIOLOS	-0,08929
ARRONCHES	-0,57466
ARRUDA DOS VINHOS	0,72927
AVEIRO	-0,90659
AVIS	-0,55970
AZAMBUJA	-0,01367
BAIAO	-0,06893
BARCELOS	1,30024
BARRANCOS	0,62530
BARREIRO	-0,48117
BATALHA	-0,10911
BEJA	-1,47305
BELMONTE	-0,04642
BENAVENTE	-0,04925
BOMBARRAL	1,70761
BORBA	-0,61394
BOTICAS	-0,09842
BRAGA	-0,76553
BRAGANCA	0,24946
CABECEIRAS DE BASTO	-0,44077
CADAVAL	0,50062
CALDAS DA RAINHA	-0,55127
CAMINHA	1,74977
CAMPO MAIOR	-0,64442
CANTANHEDE	1,15685
CARRAZEDA DE ANSIAES	0,02799
CARREGAL DO SAL	-0,04212
CARTAXO	0,79577
CASCAIS	-0,36408
CASTANHEIRA DE PERA	-0,64323
CASTELO BRANCO	-0,50163
CASTELO DE PAIVA	0,68365
CASTELO DE VIDE	0,18650
CASTRO DAIRE	2,07940
CASTRO MARIM	-2,82414
CASTRO VERDE	-0,13080
CELORICO DA BEIRA	-0,88277

Municípios	Y1
CELORICO DE BASTO	0,70209
CHAMUSCA	0,08355
CHAVES	0,20950
CINFAES	0,40389
COIMBRA	-1,05164
CONDEIXA-A-NOVA	1,04979
CONSTANCIA	0,45767
CORUCHE	-0,22611
COVILHA	-0,82621
CRATO	0,11899
CUBA	-0,38160
ELVAS	-0,54370
ENTRONCAMENTO	-0,53013
ESPINHO	-0,38357
ESPOSENDE	-1,07900
ESTARREJA	1,27123
ESTREMOZ	0,68638
EVORA	-0,76933
FAFE	1,52731
FARO	-0,56501
FELGUEIRAS	0,42144
FERREIRA DO ALENTEJO	-0,17478
FERREIRA DO ZEZERE	-0,04754
FIGUEIRA DA FOZ	0,48699
FIGUEIRA DE CASTELO RODRIGO	0,22207
FIGUEIRO DOS VINHOS	0,09356
FORNOS DE ALGODRES	-0,18733
FREIXO DE ESPADA A CINTA	-0,88523
FRONTEIRA	-1,27280
FUNDAO	0,08292
GAVIAO	-0,11358
GOIS	0,24179
GOLEGA	0,20567
GONDOMAR	-0,57819
GOUVEIA	-0,73804
GRANDOLA	-0,32084
GUARDA	-0,58418
GUIMARAES	-1,12610
IDANHA-A-NOVA	0,48436
ILHAVO	-0,72448
LAGOA	-0,56993
LAGOS	-2,25975
LAMEGO	0,33493
LEIRIA	-0,39047
LISBOA	-2,15207
LOULE	1,05670
LOURES	-1,73312
LOURINHA	-0,73450
LOUSA	0,57788
LOUSADA	0,67744
MACAO	0,83652
MACEDO DE CAVALEIROS	0,32331
MAFRA	-0,05790
MAIA	-1,52313
MANGUALDE	0,61309
MANTEIGAS	-0,33660
MARCO DE CANAVESES	0,65830
MARINHA GRANDE	-1,05768
MARVAO	-0,21744
MATOSINHOS	-1,96417
MEALHADA	-0,27692
MEDA	-0,43949
MELGACO	-0,51397
MERTOLA	1,58878
MESAO FRIO	0,83579
MIRA	-0,40835
MIRANDA DO CORVO	0,76122
MIRANDA DO DOURO	0,67669
MIRANDELA	1,49786
MOGADOURO	-0,59810

**Variável Dependente**

Municipios	Y1
MOIMENTA DA BEIRA	0,31365
MOITA	-0,19726
MONCAO	0,83565
MONCHIQUE	0,36605
MONDIM DE BASTO	0,16703
MONFORTE	-0,33643
MONTALEGRE	1,07467
MONTEMOR-O-NOVO	-0,59964
MONTEMOR-O-VELHO	1,33815
MONTIJO	-1,88113
MORA	2,03309
MORTAGUA	0,21579
MOURA	0,60451
MOURO	-1,59885
MURCA	0,63545
MURTOSA	1,89479
NAZARE	-0,32615
NELAS	-0,05781
NISA	0,02040
OBIDOS	-1,06978
ODEMIRA	1,84199
ODIVELAS	-1,10243
OEIRAS	-1,77817
OLEIROS	0,48506
OLHAO	-2,26599
OLIVEIRA DE AZEMEIS	0,47595
OLIVEIRA DE FRADES	0,24657
OLIVEIRA DO BAIRRO	1,18927
OLIVEIRA DO HOSPITAL	-0,08491
OUREM	0,33396
OURIQUE	0,75517
OVAR	1,65433
PACOS DE FERREIRA	-0,58734
PALMELA	0,48429
PAMPILHOSA DA SERRA	0,12660
PAREDES	-0,13797
PAREDES DE COURA	0,27976
PEDROGAO GRANDE	1,33472
PENACOVA	0,24420
PENAFIEL	0,79502
PENALVA DO CASTELO	0,23865
PENAMACOR	0,38910
PENEDONO	0,90569
PENELA	1,49690
PENICHE	-0,77629
PESO DA REGUA	0,54527
PINHEL	2,20935
POMBAL	0,17133
PONTE DA BARCA	-0,69065
PONTE DE LIMA	-0,50541
PONTE DE SOR	-1,01919
PORTALEGRE	1,16202
PORTEL	-0,40714
PORTIMAO	-0,63450
PORTO	-1,79258
PORTO DE MOS	0,51408
POVOA DE LANHOSO	-0,49925
POVOA DE VARZIM	0,05918
PROENCA-A-NOVA	-0,62522
REDONDO	0,32464
REGUENGOS DE MONSARAZ	0,50636
RESENDE	0,96657
RIBEIRA DE PENHA	0,47435
RIO MAIOR	-0,39319
SABROSA	1,05454
SABUGAL	-0,04606
SALVATERRA DE MAGOS	1,66133
SANTA COMBA DAO	0,43373
SANTA MARIA DA FEIRA	-1,35023
SANTA MARTA DE PENAGUIAO	-0,19854

Municipios	Y1
SANTAREM	-1,03866
SANTIAGO DO CACEM	0,08816
SANTO TIRSO	-0,94863
SAO BRAS DE ALPORTEL	-2,39603
SAO JOAO DA MADEIRA	-0,35109
SAO JOAO DA PESQUEIRA	0,10321
SAO PEDRO DO SUL	-0,15116
SARDOAL	2,51226
SATAO	1,54455
SEIA	0,67318
SEIXAL	0,75199
SERNANCELHE	0,04024
SERPA	-1,09457
SERTA	0,68919
SESIMBRA	2,51202
SETUBAL	1,62977
SEVER DO VOUGA	0,24567
SILVES	-2,25649
SINES	0,11777
SINTRA	-1,17697
SOBRAL DE MONTE AGRACO	0,47599
SOURE	1,47786
SOUSEL	-1,63800
TABUA	0,25361
TABUACO	-0,15410
TAROUCA	0,22654
TAVIRA	-2,14154
TERRAS DE BOURO	0,54406
TOMAR	-0,78134
TONDELA	0,46881
TORRE DE MONCORVO	0,36381
TORRES NOVAS	-0,40889
TORRES VEDRAS	-0,45035
TRANCOSO	0,30347
TROFA	-0,30307
VAGOS	1,93129
VALE DE CAMBRA	-0,41987
VALENCA	0,35836
VALONGO	-0,63336
VALPACOS	-0,01406
VENDAS NOVAS	1,74987
VIANA DO ALENTEJO	1,95828
VIANA DO CASTELO	-0,92062
VIDIGUEIRA	0,27707
VIEIRA DO MINHO	0,49258
VILA DE REI	-0,38673
VILA DO BISPO	0,71103
VILA DO CONDE	-0,86625
VILA FLOR	0,57441
VILA FRANCA DE XIRA	-1,34004
VILA NOVA DA BARQUINHA	0,38901
VILA NOVA DE CERVEIRA	-0,85987
VILA NOVA DE FAMALICAO	0,75714
VILA NOVA DE FOZ COA	-0,97471
VILA NOVA DE GAIA	-2,09902
VILA NOVA DE PAIVA	-0,34977
VILA NOVA DE POIARES	-0,64237
VILA POUCA DE AGUIAR	0,43962
VILA REAL	-1,67682
VILA REAL DE SANTO ANTONIO	0,79951
VILA VELHA DE RODAO	0,49252
VILA VERDE	0,21253
VILA VICOSA	0,66979
VIMIOSO	0,88411
VINHAI	0,19276
VISEU	-1,02495
VIZELA	-0,14802
VOUZELA	1,80217