

As funções dos partidos nas sociedades modernas

1. A MUTAÇÃO NAS CONDIÇÕES DE ACÇÃO POLÍTICA

Os acontecimentos políticos da década de 80 revelam a consolidação e a maturação de tendências anteriores que apontam para uma mutação de primeira grandeza nas condições de acção política. Esta mutação, há muito admitida como possível, mas agora com confirmações sucessivas que impõem a sua evidência, coloca questões prementes para os sistemas políticos nas sociedades modernas. Em especial, coloca questões prementes para os decisores políticos e para as organizações partidárias, confrontados com problemas novos ou com a rápida agudização de problemas tradicionais, tornando necessário colocar a hipótese de haver uma desconexão entre as possibilidades de acção política, tal como os responsáveis políticos as entendem no quadro da sua experiência, e as condições de acção política, influenciadas pela evolução das sociedades modernas. Essa hipótese de desconexão, que será o tema central deste texto, implica a problemática geral da governabilidade nas sociedades modernas, obrigando a relacionar a evolução dos problemas políticos com a evolução da capacidade dos decisores e organizações políticas para os resolver ou, pelo menos, para os controlar, evitando a sua concentração em configurações críticas.

Se a hipótese de desconexão entre possibilidades e condições de acção política for confirmável, ficarão identificadas uma crise de orientação e uma crise de eficácia das organizações políticas nas sociedades modernas: ao exercício do poder político não corresponde o controlo dos efeitos das suas decisões e poderá mesmo, nas expressões extremas dessa desconexão, não corresponder à compreensão dos problemas colocados pela evolução da sociedade no seu processo de modernização. E, à medida que a crise de orientação e a crise de eficácia das organizações políticas se tornarem evidentes nas suas consequências, surgirão tentativas diversas de substituição dos papéis e funções de agentes e de organizações políticas por parte de outras entidades que procuram compensar esse vazio de orientação ou que pretendem beneficiar com a reduzida eficácia das organizações políticas.

Os fenómenos associados à formação e ao exercício do poder não estão imunes às relações de competitividade: o poder político é o objectivo último de todas as competições e um vazio de poder duradouro implicaria uma crise de viabilidade da sociedade, a expressão extrema da sua incapacidade para controlar a sua evolução.

Esta hipótese de desconexão entre as possibilidades de acção política (tal como são concebidas pelos agentes políticos) e as condições de acção política (tal como se configuram nas sociedades modernas, nos seus problemas e nos seus instrumentos) será aqui analisada através dos partidos políticos, como entidades especializadas, ou diferenciadas, na expressão política da sociedade. A escolha do partido como unidade básica de análise justifica-se por várias razões. A primeira relaciona-se com a sua especialização: é uma entidade política em sentido estrito, obrigada a reflectir criticamente sobre as suas rotinas, sobre a evolução da sociedade e sobre as suas condições de eficácia. A segunda razão refere-se à sua dinâmica interna competitiva: o seu modo de selecção de dirigentes deverá tender para a eliminação dos que se mostram incapazes de se ajustar às novas condições de acção política, acumulando os sinais de ineficácia. E a terceira razão decorre da competitividade dos sistemas partidários nas democracias pluralistas: deverá também tender para eliminar a influência política daqueles partidos que se revelarem presos a concepções de acção política que se tenham revelado inoperantes. Neste sentido, o foco desta análise incidirá sobre os partidos, como entidades organizadas com uma vocação estritamente política, nos sistemas de democracia pluralista, aqueles onde um maior grau de competitividade entre as entidades políticas deverá produzir uma maior rapidez de adaptação a novas condições de acção política sempre que elas existirem. Se nestes sistemas competitivos for possível identificar uma dificuldade regular de ajustamento das funções partidárias ao que seriam as suas condições de eficácia, haverá razões fortes para identificar uma crise dos partidos (e não apenas de alguns partidos), que também se deverá encontrar — ainda que com outras formas — em regimes políticos sem pluralismo e sem competitividade entre partidos, onde tenderá a ser menor a pressão para a inovação política, tanto ao nível das concepções como ao das organizações.

O quadro de análise que fica assim delineado apresenta duas linhas principais: a análise das condições modernas da acção política (tal como se apresentam no contexto de uma mutação de primeira grandeza) e a análise das funções dos partidos (seja comandando essa mutação, seja ajustando-se a ela, seja revelando ineficácias acumuladas que abrem oportunidades de intromissão a outras entidades na realização dessas funções). Da comparação dos trajectos possíveis destas duas linhas deverá decorrer uma avaliação da funcionalidade actual dos partidos, uma previsão sobre o funcionamento do sistema político no futuro imediato e uma estratégia para a convergência das possibilidades de acção política com as condições de acção política.

Das tendências anteriores que revelam uma mutação de primeira grandeza nas condições de acção política há duas linhas fortes que interferem directamente nas funções dos partidos. A primeira consiste no aparecimento, e na crescente influência, de entidades que não têm uma vocação política exclusiva, mas que actuam em função de racionalizações políticas. O exemplo mais nítido está no desenvolvimento de organizações privadas multinacionais que não têm uma vocação política directa, mas que conquistam um estatuto de operadores globais a partir das suas actividades no campo económico: são agentes não estatais, mas que detêm um poder efectivo sectorial superior ao das entidades políticas tradicionais. É uma ten-

dência que não pode deixar de alterar significativamente o modo de formação da decisão política: esse poder efectivo será operacionalizado de modo a alargar o seu inicial âmbito sectorial e com a justificação de que é necessário proteger essas acções sectoriais, constituindo-se como ameaça às entidades políticas tradicionais que operam no âmbito nacional e que são confrontadas com estas racionalizações globais dotadas de meios importantes de apoio. Mas também no plano interno, nacional, aparecem organizações com relevância política que emergem da defesa de interesses específicos, mas cujo âmbito de acção é mais vasto do que o dos tradicionais grupos de pressão ou do que o das organizações corporativas. Para defender interesses específicos, estas novas entidades (PAC ou comités de acção política, entidades de consultadoria política e associações de apoio a políticas específicas) produzem racionalizações globais que integram essa defesa, mas que em pouco, ou mesmo em nada, se distinguem de um programa partidário. É certo que não são partidos políticos no sentido em que não competem eleitoralmente; mas, na medida em que suportam candidaturas eleitorais, e por vezes com efeitos decisivos, adicionam ao seu efeito de influência e de racionalização um efeito de representação indirecta, *by proxy*, que «parasita» as motivações do eleitorado quando este vota em partidos e em candidatos partidários.

A outra tendência longa significativa é a que se refere à evolução das funções do Estado no sentido do seu alargamento (em âmbito e em apropriação e aplicação de recursos) e da sua crescente complexidade, alterando as condições tradicionais da acção política eficaz, que passam de uma gestão de equilíbrios entre forças e interesses internos para a necessidade de estabelecer desequilíbrios deliberados com sentido estratégico e que tenham em conta a existência de operadores multinacionais com poder efectivo muito superior ao dos agentes nacionais e até ao dos Estados nacionais. Para poder defender com eficácia interesses nacionais num contexto de competitividade e de abandono das barreiras de protecção dos equilíbrios internos, o decisor político tem agora de gerar e de gerir desequilíbrios sociais internos para organizar e apoiar agentes e entidades com capacidade de defesa e de afirmação de objectivos próprios que possam ser integrados em estratégias nacionais. Em parte para responder a estas novas condições, em parte por evolução natural do processo de concentração do poder em sociedades complexas que se vai concretizando à medida que ocorre o seu desenvolvimento e aumenta a necessidade da sua coordenação global, alarga-se o âmbito de interferência do Estado e aumenta o volume de recursos directamente gerido pelas entidades políticas, o que também implica uma alteração das tradicionais competências políticas, passando a exigir uma competência de gestão dotada de sentido estratégico¹, até por-

¹ W. Michael Blumenthal, «The world economy and technological change», Elihu Root Lectures, Council on Foreign Relations, in *Foreign Affairs*, Inverno de 1987; George Shultz, comunicação do secretário de Estado perante o World Affairs Council de Washington, 4 de Dezembro de 1988; Zbigniew Brzezinski, «America's new geostrategy», in *Foreign Affairs*, Primavera de 1988; A. R. Zolberg, «L'influence des facteurs 'externes' sur l'ordre politique interne», in *Traité de Science Politique*, vol. 1, Paris, PUF, 1985. Poderá surpreender, nesta como em outras indicações bibliográficas, a mistura de «géneros» de textos analíticos e memórias políticas. No entanto, esta mistura é essencial, inerente ao tipo de problema que está a ser tratado, na fronteira entre a teoria e a acção.

que nenhuma outra entidade interna pode competir com as entidades multinacionais nem substituir-se às entidades estatais actuais, com o seu extenso âmbito de organizações, de acções e de responsabilidades.

Apesar da importância destas novas tendências em relação aos quadros tradicionais da acção política, estas afirmações «grandiosas» sobre as «grandes mudanças» devem sempre ser acompanhadas pela indicação de que só podem ser usadas com precaução: quantas vezes não foram já anunciadas «grandes mutações» que depois se revelam a mera continuidade de factores já conhecidos? É possível que, com uma perspectiva histórica mais alargada, o que aparece agora como factores de «grande mutação» seja então visto como factores de continuidade ou como factores secundários de ajustamento a uma linha de tendência «secular». Mas, se esta precaução for mantida como filtro permanente das observações que se fazem do presente e do passado recente, poderá enfrentar-se a hipótese da «grande mutação» nas condições de acção política, naquilo que ela tem de mais básico: tanto as teorias disponíveis, como os instrumentos conhecidos e as experiências acumuladas pelos actuais dirigentes políticos e pelos seus eleitores foram constituídos e estabelecidos num contexto muito diferente daquele que se apresenta como relevante para o presente e para o futuro. O principal problema que é colocado pelas grandes mutações políticas, quando são reais, está no facto de se situarem para lá dos modos convencionais de análise e de controlo político — tendendo, por isso mesmo, a gerar crises que se agravam acentuadamente antes de poderem ser corrigidas². Ou seja, antes mesmo de se formular uma conclusão sobre a realidade objectiva da «grande mutação» importa explorar a sua realidade subjectiva ao nível dos agentes políticos que registam a desconexão entre a sua experiência e as condições de acção política, confrontando-se assim com a evidência de consequências não controladas.

Este texto não pretende analisar os múltiplos efeitos inerentes à discrepância entre condições de acção política, teorias e experiências políticas que se deve esperar encontrar quando há uma grande mutação. O seu objectivo é limitado aos partidos políticos e, de um modo mais restrito, os sistemas políticos que considera são apenas as democracias pluralistas, aquelas em que os partidos se formam e actuam livremente, estabelecendo relações competitivas e com efeitos directos na formação e no exercício do

² A mutação corresponde a uma bifurcação na tendência dominante de evolução, gerando uma configuração diferente nas relações relevantes e, portanto, um novo sistema (Prigogine e Seghers, *La Nouvelle Alliance*). Entretanto, a aplicação do conceito é muito geral e já em 1968 Peter Drucker publicava um texto com o título *The Age of Discontinuity* (Londres, Heinemann), traduzido em França com o título *La Grande Mutation, vers une nouvelle société* (Paris, Les Éditions d'Organisation, 1970) e, em 1964, Kenneth Boulding escolhia para título de um importante livro *The Meaning of the Twentieth Century: the great transition*, Nova Iorque, Harper and Row). Contudo, estas referências analíticas às «grandes mudanças» não são suficientemente impressivas ou não impedem que os decisores políticos continuem a utilizar como referencial as imagens de possibilidade e os modelos anteriores, mas com o custo de uma crescente taxa de insucesso. E também não impedem que o eleitorado continue a estabelecer as suas expectativas na base das práticas políticas tradicionais, com a consequência de se originar uma tendência forte de crise de legitimidade (Claus Offe, *Contradictions of the Welfare State*, Londres, Hutchinson, 1983; Jurgen Habermas, *Legitimation Crisis*, Londres, Heinemann, 1975; Jurgen Habermas e Niklas Luhmann, *Teoria della Società e Tecnologia Sociale*, Etas Libri, 1973).

poder³. Todavia, esta limitação do objecto de análise a um tipo de entidade política, o partido, e a um sistema de procedimentos, a competitividade do pluralismo democrático, não implica uma restrição equivalente na problemática política considerada a partir da hipótese básica de que há uma mudança das condições de acção política: o que aqui se analisa é uma questão de ordem geral, a sucessão de desvios e de fracassos que caracterizam actualmente a acção partidária como acção política relevante e que, pelo menos de modo indirecto, revelam a necessidade de modernização de estruturas e entidades políticas tradicionais. Esta necessidade é parte integrante do diagnóstico de «grande mutação» que se admite como hipótese explicativa principal para os problemas políticos actuais. Essa necessidade de modernização é também, no entanto, um efeito da crise das condições de acção política tradicionais, pelo que aquela necessidade não será satisfeita enquanto esta crise não for controlada e resolvida: mesmo para aqueles que defendem a tese da «destruição criativa» terá de haver o cuidado de deixar em acção as entidades que possam resolver a crise de modo que os factores de modernização não sejam apenas destrutivos⁴, designadamente quando esse efeito destrutivo incide sobre um factor tão vital para o pluralismo democrático e para a acção política como é o partido. O ponto de partida desta análise é factual; a inadequação das organizações políticas tradicionais que são os partidos aos novos problemas políticos. É uma inadequação que pode ser medida por duas vias: pela taxa de insucesso em relação ao que os partidos se propõem realizar, tal como se deduz das suas expressões programáticas (desajustamento de finalidades que não está a ser corrigido pelo efeito de competição «criativa» entre partidos) e pela crescente concorrência de outras entidades que se candidatam a realizar funções que tradicionalmente eram exclusivas dos partidos (dinâmica competitiva de substituição). O ponto de chegada deverá ser, simultaneamente, teórico e experimental: «como estabelecer uma análise dos partidos políticos susceptível de identificar o que serão as suas normas de eficácia nas novas condições de acção política» e «como dotar os partidos actualmente existentes de possibilidades de ajustamento aos problemas políticos das sociedades modernas abertas e competitivas de modo a recuperarem as condições de realização das suas finalidades».

A proposta de análise que aqui se desenvolve é de tipo comparativo, obrigando a comparar os partidos em termos das suas funções necessárias dentro de cada sistema político e também comparando os partidos entre si

³ Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited*, vol. 1, *The contemporary debate*, Londres, Chatman House, 1987. Ao comentar a proposta de Schumpeter, em *Capitalism, Socialism and Democracy* (Nova Iorque, Harper and Row, 1942), de que «o método democrático é um processo institucional estabelecido para chegar à adopção de decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decidir através de uma luta competitiva pelo voto do povo», Sartori conclui que esta é uma definição «estritamente procedimental: a democracia resolve-se num método». Mas, justamente na medida em que este método impõe a crítica do eleitorado sobre o exercício do poder e sobre as funções dos partidos, é o que permite identificar com maior nitidez as questões das oportunidades competitivas e da legitimação, as duas questões principais que se colocam nas grandes mutações e nas crises de funcionalidade.

⁴ J. Schumpeter, *Business Cycles*, Nova Iorque, MacGraw-Hill, 1939; *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nova Iorque, Harper and Row, 1942; «The instability of capitalism», in *Economic Journal*, n.º 38, 1928.

e com outras entidades que procuram apropriar algumas das suas funções clássicas — justamente aquelas em que os partidos existentes revelam deficiências mais nítidas, atraindo, por isso mesmo, a atenção de potenciais concorrentes. A análise dos partidos é uma análise das suas funções e do que poderá acontecer no sistema político se não conseguirem realizar essas funções. A análise das outras entidades que procuram apropriar funções partidárias é uma análise das possibilidades e dos limites de substituição: por maior que seja a concentração de competências técnicas, estas outras entidades não conseguem apropriar a competência política de que necessitariam para substituir os partidos. Não se trata aqui de identificar as continuidades (que seriam paradoxais e inconsequentes se a hipótese da mutação das condições de acção política for verdadeira), mas sim de analisar como um mesmo tipo de estrutura organizativa (o partido) responde aos novos problemas políticos colocados nas sociedades modernas, sobretudo quando estes já não se enquadram nas diferenciações ideológicas clássicas (outra propriedade que se deve esperar encontrar se tiver havido uma alteração do contexto político em resultado de uma mutação das condições de acção política)⁵.

Entretanto, este específico objecto de análise construído em função das condições políticas contemporâneas (os partidos actuando em reacção a uma alteração significativa das condições de acção política) é também um sujeito político, pois os partidos continuam a actuar no quadro dessas condições concretas mesmo que não dominem a sua interpretação e não consigam realizar o seu controlo. Nestes termos, identificar as diferenças nas condições e nos modos de acção dos partidos implica identificar também as diferenças nas suas relações dinâmicas dentro do sistema político, nas configurações que vão formando através das suas interações de aliança, de convergência ou de conflito. A competitividade entre partidos não se limita ao confronto entre programas e entre posições ideológicas, mas inclui também o modo como respondem às novas condições de acção. Neste sentido, o espaço de competitividade relevante tem de ser alargado para incluir também as relações de cada partido, e do sistema partidário, com outras entidades, nacionais e multinacionais, que procuram conquistar, ou que já conquistaram, relevância política. Este é um aspecto especialmente importante no caso do sistema partidário português, com partidos de organização pouco consistente confrontados com uma mudança rápida das suas condições de acção, e a sua análise não é independente das circunstâncias particulares que aqui se encontram⁶.

⁵ A frequência com que se invoca o abrandamento das clivagens ideológicas clássicas pode fazer esquecer que não são os seus valores que perdem relevância, mas sim os modos previstos nesses quadros ideológicos para a sua realização: são as «grandes narrativas» estruturantes das construções ideológicas que perdem credibilidade e, portanto, que perdem potência de mobilização. Mas este destino das ideologias não pode ser usado para prever uma diminuição da conflitualidade em função dos valores: a conflitualidade dos valores políticos continua a existir, mas não está agora organizada em quadros ideológicos estáveis que determinem os procedimentos gerais a seguir para os realizar, pois esses quadros ideológicos perderam a possibilidade de ajustamento às condições actuais de acção política.

⁶ Encontram-se algumas circunstâncias semelhantes nos casos de Grécia e de Espanha (Arend Lijphart, *Democracies*, New Haven, Yale University Press, 1984; edições espanhola e portuguesa, Barcelona, Ariel, 1987, e Lisboa, Gradiva, 1989). Contudo, as condições concretas de acção e os modos de resposta em cada um destes casos são suficientemente diferentes para que se justifique analisá-los de modo separado.

Em primeiro lugar, estas circunstâncias específicas de Portugal, com um sistema partidário que se forma no mesmo período em que se acelera a mudança das condições políticas, tornam mais nítido o efeito da mudança de gerações, tornando mais complexo o processo longo da passagem da geração dos fundadores dos partidos existentes (essencialmente orientados por uma concepção clássica da função dos partidos como representativos de grupos sociais com diferentes posições ideológicas e que continuava dependente da utilização do quadro de acção tradicional do Estado nacional como complemento organizativo da acção partidária depois de conquistado o poder) para a que será a geração da continuidade, obrigada a gerir, ao mesmo tempo, a passagem de testemunho dos códigos ideológicos e estratégicos diferenciadores que constituíam a identidade desses partidos e a adaptação às novas condições de acção política⁷. Em segundo lugar, há uma alteração muito marcada das problemáticas políticas após a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia, em Janeiro de 1986, associada à modernização de uma sociedade periférica inserida num núcleo continental de grande dinamismo, que vai interferir na alteração dos pesos relativos tradicionais atribuídos à *representação* dentro dos quadros de interesses estabelecidos e à *orientação* para um novo quadro de objectivos ajustado às novas condições políticas: a relação de representação baseada nas condições estratégicas do passado, com os seus tipos de interesses sociais e de modos de acção específicos de cada grupo, perde nitidez e eficácia, enquanto a relação de orientação política, mesmo admitindo que é estável e segura, perde clareza em termos das expectativas das bases sociais de apoio tradicionais⁸. Em terceiro lugar, as novas problemáticas políticas associadas à modernização também implicam a alteração das condições de exercício do poder em consequência das alterações radicais verificadas na eficácia dos instrumentos e no campo da acção política: não é um tipo de questão que se resolva por mero ajustamento, pois as transformações ocorridas ou ainda em curso incidem sobre as próprias bases estratégicas do exercício do poder e das suas finalidades operatórias⁹.

Estes três pontos particulares, que se podem considerar circunstanciais ao contexto português, pelo menos nas formas concretas em que se manifestam, convergem na delimitação de um quarto ponto que é comum a todas as sociedades modernas: *as funções partidárias tendem a ser apropriadas por outras entidades, sobretudo no que se refere à formulação das decisões e das estratégias que têm um maior conteúdo técnico*, explorando

⁷ A confusão entre os modos tradicionais de conquista do poder e os modos modernos de exercício do poder é uma fonte permanente de insucesso político, dificultando a reprodução de posições de poder e instabilizando as expressões do eleitorado (Alain Touraine, *La Parole et le Sang*, Paris, Ed. Odile Jacob, 1988; Jacques Attali, *Les Trois Mondes*, Paris, Fayard, 1981; Bertrand Badie, *Les Deux États*, Paris, Fayard, 1987).

⁸ S. N. Eisenstadt, *Traditional Patrimonialism and Modern Neopatrimonialism*, Sage, «Studies in comparative modernization series», Beverly Hills, 1973; Bertrand Badie, «Formes et transformations des communautés politiques», in *Traité de Science Politique*, M. Grawitz e J. Leca (eds.), Paris, PUF, 1985; S. P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.

⁹ Crozier, Huntington e Watanuki, *The Crisis of Democracy, report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, 1975; Richard Rose (ed.), *Challenge to Governance, studies in overloaded politics*, Londres, Sage Publications, 1980.

aquilo que são deficiências naturais das estruturas partidárias tradicionais e procurando assegurar, directamente com os seus meios ou «parasitando» funções partidárias, a protecção das suas decisões, das suas estratégias e dos seus interesses. Se este processo tendencial de apropriação das funções partidárias não pode ser abertamente conduzido até à integração dos procedimentos democráticos de formação do poder que continuam a ser específicos dos partidos, pode assumir as formas de influência e de exploração dos canais de decisão pelo interior das estruturas do Estado, utilizando os partidos como veículos ou intermediários dessa influência e dessa exploração. Fica, assim, identificado um problema global de *legitimação do poder político*, na medida em que o exercício do poder se afasta dos procedimentos constitucionais previstos para a sua formação e para a composição dos órgãos que detêm a legitimidade para o exercício do poder e que, por via dessa legitimação, tinham condições para controlar a intensidade e a eficácia da sua contestação: essa defesa perde validade quando há a interferência no exercício do poder de entidades que não satisfazem os procedimentos constitucionais de legitimação e quando, simultaneamente, não há a realização das expectativas criadas pelos dirigentes e partidos políticos durante os seus procedimentos de legitimação¹⁰.

A combinação destes dois tipos de pontos, os que são circunstanciais ao contexto português e os que são comuns a todas as sociedades modernas, é suficiente para mostrar que a tendência de evolução da problemática política portuguesa pertence à mesma estrutura que se encontra nas outras sociedades modernas. Mesmo que os problemas políticos portugueses se possam apresentar com formas «atrasadas» em relação ao seu estado actual nas sociedades modernas mais desenvolvidas, eles pertencem ao mesmo tipo estrutural de problemática, não havendo um corte entre as diversas expressões deste mesmo tipo básico de problemas. Neste sentido, não há espaço significativo para soluções originais, o que também significa que não haverá muitas possibilidades de escapar ao pagamento dos custos que estão associados a uma evolução interna que seja incongruente com essa estrutura geral, isto é, a uma evolução interna que não tenha em conta os sinais oferecidos pelas problemáticas políticas das sociedades modernas mais evoluídas. Nas suas actuais condições de acção política, Portugal é uma sociedade moderna, mas sem poder beneficiar do lento processo de maturação destas condições que caracterizou a evolução de outras sociedades modernas. Em termos práticos, isto significa que os problemas da mudança têm em Portugal manifestações intensas, sem que, entretanto, estejam suficientemente desenvolvidas as entidades que noutras sociedades são parte desta problemática política moderna, mas também contribuem para a função geral de racionalização política. Comparativamente, o contexto português é mais indeterminado: os problemas são do mesmo tipo, mas os instrumentos disponíveis são mais rudimentares.

O quadro referenciador do objecto de análise pode, assim, ser constituído pelos seguintes quatro eixos que partem das duas linhas principais atrás identificadas (a análise das condições modernas de acção política e a

¹⁰ Pierre Birnbaum, *La Fin du Politique*, Paris, Seuil, 1975; Jurgen Habermas, *Théorie de l'Agir Communicationnel*, vol. 2, Paris, Fayard, 1987.

análise das funções dos partidos), articuladas com dois complementos reactivos (o efeito de contraste entre diferentes concepções da acção política e a tendência de apropriação das funções dos partidos por outras entidades com relevância política):

- a) *As condições de eficácia dos partidos dentro das suas funções tradicionais no sistema político*: quanto menores forem estas condições de eficácia, mais intensa será a concorrência de substituição por parte de outras entidades, aumentando o risco de uma crise de direcção política por conflitualidade e descoordenação das decisões relevantes;
- b) *A mutação das condições de acção política associada ao modo concreto como se desenvolve o processo de modernização na sociedade portuguesa*: quanto maior for esta mutação, maior será a taxa de insucesso das práticas políticas tradicionais, estabelecendo-se relações de conflitualidade entre os agentes de modernização e os decisores políticos, acentuando as razões de competitividade e de tentativa de substituição de algumas funções partidárias por outras entidades com capacidade de racionalização política;
- c) *O efeito do contraste das problemáticas tradicionais da estratégia política com as novas problemáticas estratégicas das sociedades modernas abertas e competitivas, com incidência nos hábitos adquiridos pelos dirigentes políticos e nos modos de expressão e de representação dos interesses sociais*: quanto maior for este contraste, mais importante é a rapidez da mudança dos hábitos e expectativas dos responsáveis políticos e do eleitorado para que possam reconhecer e compreender as novas exigências estratégicas da acção política eficaz, com a consequente possibilidade, se não existir esse ajustamento rápido, de se desenvolverem movimentos divergentes entre dirigentes políticos e eleitores;
- d) *A tendência para a apropriação de funções clássicas dos partidos por outras entidades que exploram essas deficiências funcionais, mas que, se tiverem êxito nesse processo de apropriação de funções partidárias, abrem uma nova problemática de legitimação do poder político*: a resultante última neste factor depende do grau de conflitualidade que se estabelecer entre estas entidades actuando no campo político e os partidos existentes, variando entre uma crise de legitimidade aberta e uma interacção estável entre partidos e entidades com relevância política, através de uma extensa rede de intermediações, mas, em qualquer caso, alterando significativamente as relações políticas tradicionais.

Este referencial em quatro eixos tem uma utilidade descritiva, na medida não só em que permite ordenar as observações em função de um conjunto limitado de critérios, mas também em que possibilita algumas comparações significativas entre diversos sistemas políticos. Porém, tem também uma finalidade operatória, quando possibilita a identificação das condições de modernização dos partidos em articulação com as condições concretas de modernização da sociedade e, portanto, em articulação com a alteração das problemáticas políticas tradicionais. Finalmente, tem tam-

bém uma utilidade estratégica, na medida em que as inter-relações que existem entre os pontos concretos que vierem a ser identificados como posições dos partidos ou dos diversos sistemas partidários nacionais em cada eixo permitem estabelecer uma combinatória estratégica em que não é preciso fazer investimentos máximos em cada eixo (como aconteceria se eles fossem totalmente independentes). Deverá ser óbvio, no entanto, que entre a dedução de um referencial de análise e a obtenção de propostas concretas operacionais há um longo caminho analítico a percorrer antes de se poder voltar a este referencial de análise.

2. A CRISE DOS PARTIDOS COMO CRISE DE DIFERENCIAÇÃO

Uma crise dos partidos corresponde à crise no elemento mais importante de um sistema político democrático, pluralista e competitivo. Onde for possível provar que há uma crise generalizada dos partidos ficará provado que se está perante uma crise do sistema político democrático no seu conjunto, que fica então desprovido das condições de regulação e de regeneração que lhe permitam suportar os impactes das questões e pressões políticas. Não há democracia pluralista e competitiva sem partidos. Mas a acumulação de deficiências funcionais dos partidos coloca em risco a continuidade do sistema político democrático, seja porque conduz a uma dinâmica de concentração do poder num partido único ou num partido dominante, seja porque abre a oportunidade para a interferência de outras entidades que conquistam relevância política.

Em sociedades dinâmicas, com uma efectiva capacidade de modernização continuada, uma crise generalizada de todos os partidos tem sido um fenómeno relativamente raro: a complexidade dessas sociedades e a multiplicidade de organizações aí existentes exigem e permitem a competitividade e a regulação pluralistas. Os casos da República de Weimar e da IV República Francesa são exemplos possíveis de crise generalizada dos partidos, mas não parece adequado interpretar esses contextos políticos e sociais complexos como puras crises dos partidos quando é mais produtivo um modelo que considere esses contextos como formados por uma série de crises políticas que esses partidos concretos acabaram por não conseguir resolver, acumulando factores de tensão que conduziram a uma solução de partido único ou de partido dominante — mas, em ambos os casos, ainda com um partido a beneficiar dessa evolução crítica¹¹. O que se encontra,

¹¹ Karl Dietrich Bracher, *The German Dictatorship, the origins, structure and consequences of national socialism*, Penguin University Books, 1973; Martin Broszat, *The Hitler State, the foundation and development of the internal structure of the Third Reich*, Londres, Longman, 1981; Jean Pierre Faye, *Langages Totalitaires*, Paris, Hermann, 1972; Jacques Julliard, *Naissance et Mort de la Quatrième République*, Calmann-Lévy, 1968; Jean Touchard, *La Gaullisme 1940-1969*, Seuil, 1978; Jean Lacouture, *De Gaulle, 2. Le Politique*, Seuil, 1985; Michel Winock, *La Fièvre Hexagonale, les grandes crises politiques, 1871-1968*, Calmann-Lévy, 1986. Para Sartori, *op. cit.*, «até ao momento não existe uma teoria satisfatória da ditadura que estabeleça as suas variantes em relação ao modo específico de tomada do poder e de legitimação, com o problema da duração e da sucessão (o ponto fraco das ditaduras) e, em suma, com uma forma definida, e com o *exercitium*, do poder do Estado [...] Na actualidade, o esquema organizativo de qualquer Estado é muito complexo, o que significa que também as ditaduras apresentam estruturas de poder muito complexas. De facto, uma

em geral, nestas sociedades dinâmicas são crises de um ou de outro partido, por circunstâncias próprias, mas não há uma crise simultânea de todos os partidos. Há crises *de* partidos, mas não há crises *dos* partidos. Nisso mesmo se baseia a propriedade regeneradora da alternância partidária, justificando que se promova a substituição de um partido em crise por outro que alimente uma expectativa mais favorável em termos da realização das suas funções. Na relação competitiva que possibilita a alternância há um triplo processo de regeneração: o partido que conquista o poder procurará neutralizar ou compensar os anteriores factores de ineficácia; o partido que perde o poder passará a dispor de um tempo de revisão crítica de concepções e procedimentos; o eleitorado é confrontado com a evidência da necessidade e da possibilidade de mudar as suas escolhas. Para a continuidade do sistema político, em sociedades dinâmicas e com estados de modernização complexa, conta mais a realização das funções partidárias do que a identidade de quem as realiza. Em todos estes casos, até mesmo nas situações extremas de Weimar e da IV República, não há uma crise de funcionalidade dos partidos, na medida em que não estabelecem uma fórmula que substitua a organização partidária. Há, pelo menos, um partido que pode assegurar a continuidade das funções partidárias, ainda que distorcendo as condições da relação competitiva. E, depois de um interregno de extensão variável, função das circunstâncias políticas concretas, os partidos voltaram a exercer as mesmas funções que tinham antes após o restabelecimento das condições competitivas.

Em sociedades menos dinâmicas, política e socialmente menos diferenciadas, muitas vezes condicionadas por modos de domínio de tipo oligárquico e tradicional que limitam o pluralismo e a competitividade no sistema partidário, é mais frequente a crise simultânea de todos os partidos¹², com a consequência provável de isso conduzir a uma mudança do regime político, com as funções dos partidos a serem apropriadas por outro tipo de entidades que estão directamente ligadas às estruturas oligárquicas dessas sociedades (sendo as ditaduras militares ou as ditaduras personalizadas as resoluções mais características). Porém, também nestes casos não se pode falar de uma crise estrutural das funções dos partidos. Há uma crise de partidos que é, em geral, resultado da crise dos estratos dirigentes dessa sociedade, que se revela nos partidos como também se revela em todas as outras manifestações da acção desses estratos sociais mais relevantes para

ditadura já não é um Estado sem partido; em lugar de proibir todos os partidos, autoconstitui-se geralmente como Estado de partido único». Para o tipo de problema que constitui o objecto de análise deste texto, o partido único e a sua apropriação do Estado correspondem à concentração de todas as problemáticas políticas, com a correspondente perda de variedade e de flexibilidade que só existem em contextos competitivos. Ainda que continue a ser necessário um partido para encontrar uma resolução para a acumulação de crises de partidos, o partido único (e, em menor medida, o partido dominante) é uma resolução temporária e instável ao concentrar sobre si todos os problemas do exercício do poder e, em especial, ao «interiorizar» o problema maior que é a gestão do Estado.

¹² Alain Touraine, *op. cit.* O aspecto superficial desta crise dos partidos pode aparecer como uma crise de negociação que conduz a uma imagem social de «excessos de política». Contudo, o mecanismo subjacente é uma impossibilidade de modernização da sociedade por resistência de interesses sociais tradicionais. Não é uma crise provocada pela mutação das condições de acção política: é uma crise derivada da impossibilidade de alterar as condições tradicionais da acção política.

a direcção da evolução da sociedade e que se manifestará mesmo no interior das entidades que pretendem substituir os partidos. Mas, uma vez alterada a problemática que os bloqueou, ou regenerados esses estratos dirigentes, muitas vezes depois de um interregno de autoritarismo militar ou de caudilhismo antipartidos, as funções partidárias são retomadas — e até com os mesmos nomes, nos mesmos locais, com as mesmas personalidades e talvez com os mesmos bloqueamentos quanto aos processos e políticas de modernização.

Em termos da experiência histórica, e em tipos de sociedade diferentes, os casos gerais a considerar no passado são, pois, casos de crises *de* partidos, e não de crises *dos* partidos. A resolução de uma crise deste tipo, tanto nas sociedades mais dinâmicas, como nas mais tradicionais, apresenta duas possibilidades principais: ou a substituição do elemento deficiente (mas ainda por um elemento do mesmo tipo, por um outro partido, através da exploração dos procedimentos democráticos estabelecidos), ou a sua correcção interna (identificando o conjunto de acções que permita realizar essa correcção em tempo útil, ou seja, antes que a evolução da crise do sistema político que está a ser assim alimentada venha a destruir as condições de realização dessas soluções correctoras dentro dos partidos)¹³. Qualquer destas possibilidades de gestão de crises de partidos tem confirmações históricas, com taxas de sucesso desiguais e sempre com a indicação de que estas são as crises políticas mais complexas, mais graves, pois incidem sobre um elemento vital da dinâmica política. Contudo, estas experiências podem não ser directamente relevantes para os contextos actuais: se tiver ocorrido uma mutação significativa nas condições de acção política, os ensinamentos do passado têm uma aplicabilidade muito limitada.

É justamente aqui que se situa o ponto crítico a esclarecer: as crises políticas actuais ainda são crises *de* partidos perante as quais ainda funcionará o processo regenerador da alternância, dentro de cada partido (com substituição da sua liderança) ou dentro do sistema partidário (com o aparecimento de novos partidos ou com a revisão crítica de posições e procedimentos anteriores), ou, pelo contrário, são já crises *dos* partidos, porque está posta em causa, numas sociedades mais do que noutras, a possibilidade de realização das funções dos partidos nas novas condições da acção política que foram sendo criadas pela dinâmica da modernização?

Nesta fase da argumentação há dois tipos diferentes de problemas a enfrentar. Por um lado, há que mostrar que os partidos são os elementos mais importantes de um sistema político democrático — tão importantes que uma crise dos partidos implica uma crise da democracia, e não apenas uma crise política em democracia. Por outro lado, é preciso apresentar razões poderosas para que se admita que se está, ou se pode vir a estar, perante uma crise *dos* partidos em resultado da evolução das sociedades modernas. São dois tipos de problemas diferentes, mas articulados: é a importância dos partidos na democracia que justifica considerar uma crise *dos* partidos como uma crise da democracia; mas, por isso mesmo, é essencial que os argumentos apresentados para determinar os contornos de tal

298 ¹³ Louis Maisel e Paul Sacks (eds.), *The Future of Political Parties*, Beverly Hills, Sage Publications, 1975.

eventualidade sejam consistentes e poderosos, e não apenas focalizados em fenómenos contingentes.

A análise da importância crítica dos partidos nos sistemas democráticos pode ser feita explicitando os seus *papéis sociais* (aquelas características dos partidos que sejam suficientes para, no seu conjunto, os distinguir de outras entidades sociais) e as suas *finalidades* (os grandes objectivos funcionais que, no seu conjunto, sejam suficientes para distinguir os objectivos dos partidos dos objectivos de outras entidades sociais, designadamente daquelas que têm relevância política). Explicitando a importância dos partidos pela importância dos seus papéis sociais e das suas finalidades, estabelece-se também o quadro de avaliação da sua funcionalidade: analisando cada um dos factores assim identificados, obtém-se um quadro multifactorial de indicadores da dificuldade crescente ou da impossibilidade dessas funções nas sociedades modernas.

a) OS PAPÉIS SOCIAIS E AS FINALIDADES DOS PARTIDOS

Os partidos políticos *seleccionam* os responsáveis e dirigentes políticos (formação da classe dirigente), assim como os temas que são merecedores de atenção política (identificação da agenda política), *estabilizam* as relações políticas através de processos complexos e especializados de negociação e de gestão de conflitos (consensualização, actualização ou simplesmente regulação de conflitos) e são um factor de *modernização*, na medida em que exercem um efeito de orientação e de direcção da sociedade, interpretando as possibilidades sociais, mobilizando os comportamentos de grupos, interferindo na produção legislativa que regulamenta as acções sociais relevantes e regulando os objectivos particularizados através de uma perspectiva global de estratégia nacional (formulação de políticas em função de uma concepção estratégica orientada para as condições futuras). Nenhuma outra entidade pode realizar estes três papéis cumulativamente: algumas podem desempenhar alguns desses papéis, mas nenhuma outra detém a especialização social, e a correspondente validação através da legitimação eleitoral, que é específica dos partidos políticos.

Estes três papéis sociais (selecção, estabilização, modernização) são operacionalizados através de três tipos de finalidades, ou grandes objectivos, que, na sua organização conjunta, são também específicas dos partidos políticos, ainda que outras entidades também possam, isoladamente ou de modos sem continuidade, contribuir para a sua concretização. A primeira dessas finalidades é a *tradução*, através da qual os interesses e expectativas sociais atingem e assumem um significado político: expressos pelos responsáveis e dirigentes, recolhidos em agendas políticas, reconhecidos pelos decisores como partes integrantes, como condições de avaliação, da função de legitimação expressa pelas vontades dos eleitores. A segunda finalidade é a *sociação*, que corresponde a um processo de difusão, junto dos diversos grupos sociais, das condições da acção política, de modo que se compreenda a existência de limites à satisfação de interesses e de expectativas e que se reconheça socialmente a necessidade de estabelecer e de respeitar os processos de negociação política. A terceira finalidade, a *canalização*, corresponde à passagem ordenada de objectivos e de interesses para decisões políticas formais através dos canais apropriados para rea-

lizar legitimamente essa passagem (governos, parlamentos, processos legislativos)¹⁴.

O conjunto formado por estes papéis sociais e por estas finalidades é específico dos partidos, constitui o seu *código de diferenciação* em relação às outras entidades sociais: não há nenhuma outra entidade, nas sociedades modernas, que possa realizar (isto é, que tenha para isso condições e que seja como tal socialmente reconhecida) este conjunto completo de papéis e de finalidades. Por outro lado, são papéis e finalidades indispensáveis para regular uma sociedade pluralista e conseguir gerir um desenvolvimento controlado¹⁵. Em suma, não são globalmente transferíveis e são necessários para a dinâmica de uma sociedade moderna — tanto mais necessários quanto mais complexa for a sociedade. Em abstracto, não seria impossível a um partido único, designadamente na sua forma de partido de Estado ou de Estado de partido único, realizar estes papéis e finalidades. Contudo, a essa concentração de poder corresponde a concentração de problemas: a possibilidade de os resolver sem a variedade que é produzida pela competitividade pluralista é remota, enquanto a possibilidade de simular essa variedade estimulando linhas alternativas dentro do partido não passa de um exercício intelectual sem realização prática. Por isso mesmo, quando se passa do plano abstracto para as observações concretas, verifica-se que a selecção de dirigentes é essencialmente realizada por cooptação, que a estabilização dos comportamentos é obtida pela imposição de limites e de constrangimentos autoritários (ou mesmo totalitários) e que o ritmo de modernização é deliberadamente contido ou distorcido para evitar um excesso de pressões sobre o partido-Estado. Este tipo geral de prática redutora dos papéis sociais no partido único traduz-se numa redução correspondente das suas finalidades: a tradução de interesses e expectativas é distorcida, a socialização é de tipo massificador e a canalização de objectivos e de decisões é unidireccional, do partido-Estado para a sociedade. Mais uma vez se verifica que a questão da competitividade pluralista nos sistemas partidários não tem de se colocar em termos ideológicos e de afirmação de princípios; ela é uma condição de eficácia funcional dos partidos, ainda que não seja uma condição suficiente para a assegurar.

Este conjunto de papéis e de finalidades é suficiente para identificar a importância dos partidos. Mas, do mesmo passo, é suficiente para indicar a magnitude da crise política que resulta da acumulação de deficiências

¹⁴ Jean Charlot (ed.), *Les Partis Politiques*, Paris, Armand Colin, 1971; Maurice Duverger, *Les Partis Politiques*, Paris, Armand Colin, 1951; Leon D. Epstein, «Political parties», in Greenstein e Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, Reading, Addison-Wesley, vol. 4, 1975; Georges Lavau, *Partis Politiques et Réalités Sociales*, Paris, Armand Colin, 1953; Robert Michels, *Les Partis Politiques*, 1911; Jean et Monica Charlot, «Les groupes politiques dans leur environnement», in *Traité de Science Politique*, Grawitz e Leca (eds.), vol. 3, Paris, PUF, 1985; Jean Blondel, *Political Parties: a genuine case for discontent?*, Londres, Wildwood House, 1978; Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: a framework for analysis*, Nova Iorque, Cambridge University Press, 1976.

¹⁵ Pierre Birnbaum, «L'action de l'État, différenciation et dédifférenciation», in *Traité de Science Politique*, Grawitz e Leca (eds.), vol. 3, Paris, PUF, 1985; Edward A. Tyriakin, «On the significance of de-differentiation», in *Macrosociological Theory*, vol. 1, S. N. Eisenstadt, H. J. Heller, «Sage Studies in International Sociology», vol. 33, 1985, actas do X Congresso Mundial de Sociologia, México, 1983.

nestes seis domínios. Como é de esperar em entidades que têm um efeito de regulação, estes seis domínios interactuam numa dinâmica que se alimenta e se controla a si mesma: o desvio num domínio gera processos de compensação nos outros; mas, se a compensação fracassa, gera-se um processo cumulativo de desequilíbrio que se estende de um domínio a todos os outros. Um exemplo destas sequências de interacção será suficiente para identificar estas configurações críticas: o sucesso na selecção de dirigentes e de temas políticos depende da estabilização dos comportamentos e da modernização dos objectivos sociais e das intencionalidades estratégicas dos diversos grupos sociais, do mesmo modo que o sucesso na tradução de interesses e expectativas depende do êxito nos processos de socialização política e da capacidade para canalizar os objectivos em decisões através das entidades políticas. É o que se pode ver de modo mais completo na figura seguinte, onde são ainda incluídos aqueles produtos políticos que estabelecem a relação operatória entre os papéis sociais e as finalidades dos partidos políticos.

O que se verifica nas sociedades modernas, e em todos os partidos, é a acumulação de deficiências nestes seis domínios, com entidades não partidárias a procurarem apropriar esses papéis e finalidades, sem que possam, por elas, substituir-se aos partidos — mas também sem que os partidos possam, por si, recuperar as especializações que justificaram a sua diferenciação na organização da sociedade. Em si mesmo, este processo de perda gradual da especialização dos partidos não provoca necessariamente crises políticas. O seu efeito concreto pode limitar-se a uma *crise de expectativas* (espera-se dos partidos mais do que estes podem produzir e assegurar com continuidade) e a uma *confusão de entidades* (pontualmente, aumenta a concorrência entre entidades com relevância política e os partidos, embora essas entidades concorrentes não possam prosseguir, em termos de poder político efectivo, a sua eficácia inicial como órgãos de pressão; aliás, será mesmo por isso que os tradicionais grupos de pressão evoluem para verdadeiras estruturas de racionalização política, procurando estabelecer ligações com os partidos ou com personalidades políticas, de modo a assegurarem condições de continuidade ou até de necessidade na sua relação de influência sobre posições e decisões políticas). Contudo, se as contingências históricas gerarem uma acumulação de problemáticas políticas (como será de esperar se a dinâmica modernizadora da sociedade for muito rápida e, sobretudo, se for induzida por estímulos externos, mas que também acontece quando a evolução das condições políticas tornam obsoletos instrumentos, relações e equilíbrios eficazes em anteriores condições políticas), a crise de expectativas e a confusão competitiva das entidades com relevância política e dos partidos tornam mais provável a evolução no sentido de uma crise política não controlável. Isto é, a crise política pode não se manifestar imediatamente, mas ela está latente nas sociedades modernas¹⁶.

¹⁶ J. Habermas, *Legitimation Crisis*, cit.; C. Offe, *Disorganized Capitalism: contemporary transformations of work and politics*, Oxford, Polity Press, 1985; James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, Nova Iorque, St. Martin Press, 1973; *Accumulation Crisis*, Oxford, Basil Blackwell, 1984; Albert Hirschman, «The changing tolerance for income inequality in the course of economic development», in *Quarterly Journal of Economics*, Novembro, 1973;

b) OS PAPÉIS SOCIAIS DOS PARTIDOS

O papel social de *selecção* dos dirigentes e responsáveis políticos já não é exclusivo dos partidos nas sociedades modernas¹⁷. É certo que, para os órgãos electivos, os partidos ainda têm o importante papel de patrocínio das candidaturas e o *droit de regard* para a formação das listas de candidatos. Mas a questão essencial não é essa: o que conta é que muitos dos órgãos electivos, com especial relevo para os lugares parlamentares, têm um poder efectivo muito inferior (e cada vez mais inferior) ao dos órgãos executivos e administrativos do Estado e de outras funções políticas decisórias que são preenchidas por processos de cooptação e por modos de selecção que são exteriores aos partidos. A multiplicação das funções e dos lugares de conselheiros e de consultores especializados junto dos decisores políticos e nos órgãos executivos e administrativos do Estado não deve fazer esquecer que não estão dotados de legitimidade democrática e que a sua responsabilidade está fundada numa relação de confiança: são escolhidos (ainda que seja pelo automatismo das carreiras), e não eleitos. Em qualquer destes casos, o prestígio, a influência e a pressão têm muito mais importância do que o sufrágio, que não é necessário ou passou a ser um resultado trivial pré-condicionado — e, quando os partidos aceitaram fazer essa concessão, ou foram a isso conduzidos, em prejuízo da prevalência do atributo electivo, perderam um importante factor de diferenciação na sociedade e, ao mesmo tempo, um factor de coesão interna que estivesse assente nas provas de capacidade política. Poder-se-á considerar que esta tendência para a desvalorização do atributo electivo não passa de um retorno a contextos «clássicos» (revistos pela moderna importância das competências técnicas) como os de partidos de «notáveis», onde as relações de influência eram mais importantes do que os suportes eleitorais; mas essa comparação não é justificável porque as sociedades modernas, como os seus partidos de massas, os seus eleitorados universais e os poderes que estão associados às entidades políticas, não são reconvertíveis a esses contextos «clássicos» de personalidades actuando em universos quantitativa-

Lester Thurow, *The Zero-Sum Society*, Nova Iorque, Basic Books, 1980; Fred Hirsch, *Social Limits to Growth*, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1977; Krishan Krumar, *The Rise of Modern Society, aspects of the social and political development of the West*, Basil Blackwell, 1988.

¹⁷ Theodore J. Lowi, *The Personal President, power invested, promise unfulfilled*, Ítaca, Cornell University Press, 1985; Nelson W. Polsby, *Consequences of Party Reform*, Nova Iorque, Oxford University Press, 1983; Richard E. Neustadt, *Presidential Power*, Nova Iorque, John Wiley, 1976; Thomas E. Cronin, *The State of the Presidency*, Boston, Little, Brown, 1982; James MacGregor Burns, *The Power to Lead*, Nova Iorque, Simon and Shuster, 1984; James L. Sundquist, *The Decline and Resurgence of Congress*, Washington, Brookings Institution, 1981; Hedrick Smith, *The Power Game, how Washington works*, Londres, William Collins Sons, 1988; José Frêches, *Voyage au Centre du Pouvoir, la vie quotidienne à Matignon au temps de la cohabitation*, Paris, Éditions Odile Jacob, 1989. Poderá parecer excessivo pretender atribuir a exclusividade da selecção dos dirigentes e responsáveis políticos aos partidos. Contudo, como Sartori em *The Theory of Democracy Revisited*, «consideraria suficiente que se definisse a democracia descritivamente, isto é, como um sistema difuso, aberto, de controladores que competem entre si eleitoralmente». É certo que a literatura e a observação revelam outros processos de selecção de dirigentes e responsáveis políticos que não são de índole partidária — mas isso é o sinal de uma deficiência nos procedimentos democráticos (que está na base de outras), e não um valor positivo em si mesmo.

mente limitados. Por outro lado, também não parece de acolher o argumento de que a complexidade das sociedades e das decisões políticas modernas recomenda a especialização técnica dos decisores políticos. Aceitar este critério equivale a negar a diferenciação da acção política ou implica que à capacidade técnica seja automaticamente associada a competência política — duas implicações falsas. Todavia, a frequência com que se observam situações concretas justificadas neste argumento é um indicador preciso da desvalorização do papel selectivo que pertence aos partidos, mas que eles próprios, no seu funcionamento interno, violam com igual ou maior frequência. Em qualquer caso, parece claro que, tendo perdido nitidez o seu papel de selecção política, os partidos não conseguiram estabelecer uma fórmula satisfatória para a integração das competências técnicas num quadro de competitividade e de legitimidade democráticas.

No que se refere ao papel *estabilizador*, as possibilidades de acção dos partidos ficam consideravelmente diminuídas com a proliferação de organizações de defesa de interesses específicos, dotadas de autonomia em relação aos partidos e estabelecendo com eles relações de condicionamento que, embora limitadas ao âmbito dos interesses que representam, dispõem de uma concentração de poder que é suficiente para imporem posições de veto com interferência directa na decisão política¹⁸. A eficácia destas acções de tipo corporativo é cumulativa: por cada operação de pressão com êxito sobre os decisores políticos aumenta a probabilidade de êxito para as operações idênticas seguintes, com os detentores do poder, apesar da sua legitimidade eleitoral, a preferirem as concessões (ainda que encobertas pelas justificações políticas possíveis em cada circunstância), perante a eventualidade de conflitos prolongados, de onde dificilmente retiram vantagens visíveis. O papel estabilizador dos partidos transforma-se, assim, no seu contrário quando estas relações de condicionamento se traduzem nas decisões e dinâmicas políticas concretas: os partidos na oposição apoiam as pressões corporativas (amplificando o seu poder de pressão), enquanto os partidos no poder não têm capacidade para se opor com êxito a este tipo de acções, muitas vezes inesperadas e perante as quais não é fácil antecipar o que virá a ser o seu sistema de apoios — ainda que estas operações de pressão e de condicionamento tenham um âmbito de interesses delimitado, as suas consequências interferem na configuração das relações políticas gerais e condicionam as relações de competitividade estabelecidas entre os partidos¹⁹. Para além disso, esta experiência da potência efectiva do poder corporativo poderá configurar, para os dirigentes corporativos, uma justificada expectativa de acesso ao exercício do poder político global, ainda que por via indirecta, contribuindo assim para a confu-

¹⁸ Philippe C. Schmitter, «Democratic theory and neocorporatist practice», in W. Maihofer (ed.), *Noi si Mura*, Selected working papers of the European University Institute Florença, Badia Fiesolana, 1986; Suzanne Berger (ed.), *Organizing Interests in Western Europe: pluralism, corporations and the transformation of politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

¹⁹ Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Nova Iorque, Harper and Row, 1957; William Riker, *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Yale University Press, 1962; Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems, a framework for analysis*, Cambridge, Cambridge University Press; Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: a comparative exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977.

são de entidades — umas com legitimidade política e outras com relevância política — que põe em causa a diferenciação funcional dos partidos ao perturbar o seu processo de formação da decisão e, conseqüentemente, o seu papel estabilizador das relações e tensões sociais.

Mas é em relação ao papel de *modernização*, de orientação da sociedade dentro de um certo quadro de possibilidades, que a actual crise dos partidos é mais nítida — arrastando consigo, e agravando, os anteriores factores de crise já identificados. Os partidos, dependentes de uma legitimidade democrática, são basicamente entidades nacionais, mesmo quando filiados em organizações internacionais, e concebem o exercício do poder dentro de uma perspectiva de exercício da autoridade no espaço nacional: a sua fonte de legitimidade é nacional, os seus eleitorados são nacionais e o sistema de expectativas dos eleitores está essencialmente condicionado por razões e experiências nacionais. Mesmo num período marcado pela abertura das sociedades e pela internacionalização das relações e interesses estratégicos, a experiência cultural que caracteriza a maioria do eleitorado continua a ter um quadro de definição essencialmente nacional²⁰. Por outro lado, o instrumento mais importante para o exercício do poder, resultando de uma longa evolução que se deu sempre no sentido da acumulação de recursos e de poderes, continua a ser o Estado, com um alargamento das áreas de intervenção política que o constituiu mesmo como o principal candidato ao papel estratégico de agente de modernização rápida²¹. O contraste que os processos de modernização actuais estabelecem com esta longa evolução anterior consiste precisamente na crescente separação dos agentes de modernização em relação aos eleitorados nacionais (os agentes de modernização operam num espaço aberto, superando fronteiras e reduzindo os condicionalismos de tipo nacional, enquanto os eleitorados continuam a estar delimitados por fronteiras nacionais e até regionais e formam as suas expectativas sobre o exercício do poder numa perspectiva nacional ou regional) e na rápida perda de relevância dos poderes do Estado como agente de modernização (na medida em que esses poderes têm uma referência nacional determinante, justamente aquela que perde importância nos contextos actuais de modernização). Derivam daqui dois novos problemas para os partidos, limitando seriamente as suas possibilidades de orientação dos processos de modernização e afastando-os de uma relação de persuasão ou de controlo em relação aos agentes de modernização: por razões eleitoralistas, tendem a tornar-se conservadores e nacionalistas, respondendo às expectativas de eleitorados numericamente significativos (com uma importância conjuntural muito superior à dos agentes de modernização), enquanto, por razões relacionadas com a preservação dos seus poderes tradicionais, tendem a procurar manter, mesmo para além dos seus padrões mínimos de eficácia, os poderes regulamentadores do Estado tradicional. A resultante última deste processo não é apenas a perda de relevância dos partidos como agentes de orientação da

²⁰ O que se confirmou nas eleições europeias de 1989 (Le Figaro, «Études Politiques», *Elections Europeennes, 1989*, direcção de Philippe Habert e Colette Ysmal, Paris), onde o voto «nacional» teve muito mais importância do que o voto «europeu».

²¹ Richard Rose, *Challenge to Governance*, cit.; Robert Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy, autonomy versus control*, New Haven, Yale University Press, 1982.

modernização, é também a transferência desse papel de inovação estratégica para outras entidades sociais que não têm peso eleitoral, mas têm capacidade de racionalização estratégica nas novas condições de acção política — e que, para além disso, tendem a associar-se a entidades internacionais para poderem escapar às limitações que lhes são colocadas por um poder político que se refugia, ou está condicionado a refugiar-se, em concepções tradicionais do exercício do poder, com a consequência última de aumentarem assim o seu poder efectivo em contraste com a perda de relevância dos partidos.

Esta é apenas uma primeira linha de argumentação, mas é suficiente para se começar a delinear a configuração da actual crise dos partidos. Há, obviamente, factores circunstanciais que explicam os modos concretos como esta evolução se verifica em cada sociedade. Mas o que importa sublinhar é a relação estrutural que torna este processo comum a muitas sociedades, apesar da diferença das suas circunstâncias. Não é um processo superficial nem as questões que coloca são passageiras: ele é não só parte integrante, mas também característica inerente do processo mais geral de crise das sociedades modernas.

c) AS FINALIDADES DOS PARTIDOS

Esta primeira pista, que identifica a crise dos partidos como integrante e inerente ao actual processo de modernização, pode consolidar-se com mais pormenorização prática passando para a análise das finalidades dos partidos e para as mudanças que se têm verificado nesses domínios durante os últimos anos e, em especial, na última década.

A finalidade da *tradução* é, porventura, aquela em que a mudança é mais pronunciada e tem implicações mais importantes para o futuro. Os partidos políticos, e mesmo as personalidades políticas mais relevantes, por si mesmas ou no quadro dos órgãos do poder, perderam o exclusivo da definição da agenda política²². E este é o ponto decisivo para a avaliação das condições de exercício do poder: o factor crítico para o exercício do poder não é a acumulação dos sinais do poder, mas sim o controlo da agenda política — quem a controlar pode exercer o poder com um mínimo de meios ou, alternativamente, impedir que seja exercido mesmo por quem possa dispor de uma grande quantidade de recursos políticos. É justamente sobre a agenda política, sobre a sua formação e sobre a resolução concreta de cada tema, que incide o essencial da atenção e dos recursos das entidades com relevância política que concorrem com os partidos na tentativa de

²² Jean Blondel, *Government Ministers in the Contemporary World*, Londres, Sage, 1985; Jean Blondel, *The Organization of Governments*, Londres, Sage, 1982; T. T. Mackie e B. W. Hogwood, *Unlocking the Cabinet*, Londres, Sage, 1985; Harold Wilson, *The Governance of Britain*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1976; Henry Kissinger, *The White House Years*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1979; Henry Kissinger, *Years of Upheaval*, Boston, Little, Brown, 1982; Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle*, Nova Iorque, Farrar, Strauss, Giroux, 1983; David Stockman, *The Triumph of Politics, why the Reagan revolution failed*, Nova Iorque, Harper and Row, 1986; Hedrick Smith, *op. cit.*; Jean-Claude Barreau, *Du Bon Gouvernement*, Paris, Éditions Odile Jacob, 1988; J. C. Thoenig, «L'analyse des politiques publiques», in *Traité de Science Politique*, vol. 4, M. Grawitz, J. Leca (eds.), Paris, PUF, 1985.

apropriação das suas funções. Os «comités de acção política» ou os grupos (e empresas) de consultores especializados dirigem-se expressamente a esta finalidade de tradução e, beneficiando da delimitação do âmbito da sua acção, podem aí concentrar um poder efectivo superior ao dos partidos. Mas, se a estas pressões especializadas se juntar o efeito de apoio e de patrocínio de candidaturas electivas, conclui-se que a capacidade de interferência na agenda política destas entidades com relevância política é muito significativa. Esta diferença entre poder político formal, legitimado, e controlo da agenda política é também o espaço por onde penetrou um outro tipo especial de poder eficaz nas sociedades modernas que é o poder da comunicação²³. O poder político da comunicação não é apenas, como se pensou durante muito tempo, o poder da propaganda e da denúncia; o poder da comunicação também é o poder do comentário, da interpretação, da explicação e da avaliação, e está-se a tornar cada vez mais como um poder instrumental para a definição das prioridades políticas. Paradoxalmente, quanto mais complexo se torna o espaço da decisão política mais poder tem quem conquistar a credibilidade social que deriva da capacidade de simplificação desses contextos complexos, colocando-os em termos que os grandes eleitorados compreendam — e, desse modo, condicionando mais a decisão eleitoral do que qualquer outro factor²⁴.

Mas não é apenas a proliferação de entidades com relevância política e a comunicação, com as suas técnicas e os seus agentes especializados, muitas vezes associados entre si em alianças operatórias dotadas de grande poder efectivo, que alteram esta finalidade ou macrofunção dos partidos que consiste na tradução de interesses e expectativas em problemas políticos concretos, na determinação do que são os temas políticos relevantes ou reconhecidos. Também as novas condições das estratégias de modernização, em sociedades abertas e em processos de internacionalização, alteraram o quadro tradicional de agentes relevantes, não só na economia, mas também na política externa e na política de defesa ou na política de gestão dos recursos humanos. O domínio da agenda política já não pertence aos partidos, nem pertence aos governos e aos parlamentos, todos eles penetrados por factores de condicionamento que lhes são exteriores e que não conseguem controlar. Mas as novas entidades que actuam nesta área da determinação da agenda política com real eficácia não têm o mesmo tipo de visão e de instrumentos que caracterizam os partidos, pelo que a transferência de funções não é possível²⁵, podendo mesmo verificar-se uma real incapacidade de compreensão mútua entre os agentes efectivos da moder-

²³ Hedrick Smith, *op. cit.*; Georges Balandier, *Le Pouvoir sur Scènes*, Paris, Balland, 1980; Georges Balandier, *Le Détour, pouvoir et modernité*, Paris, Fayard, 1985; Robert Escarpit, *Théorie de l'Information et Pratique Politique*, Paris, Seuil, 1981; Jurgen Habermas, *l'Espace Publique, archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1978; James Reston, *The Artillery of the Press*, Nova Iorque, Basic Books, 1983; Martin Schram, *The Great American Video Game: presidential politics in the television age*, Nova Iorque, Morrow, 1987; Austin Ranney, *Channels of Power*, Nova Iorque, Basic Books, 1983.

²⁴ Roger-Gérard Schwartzberg, *L'État Spectacle, essai sur et contre le «star-system» en politique*, Paris, Laffont, 1977.

²⁵ Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited*, cit.: «Os partidos políticos surgem como associações voluntárias e constituem, de facto, a expressão política típica nas comunidades políticas democráticas de grandes dimensões.» É justamente esta cláusula de

nização, organizados em, ou apoiados por, entidades com relevância política, e os agentes políticos dotados de legitimidade. E este é, em suma, o traço permanente que se encontra nestes sucessivos sinais de crise: a entidade partidária perdeu eficiência, mas os que poderiam beneficiar com isso não têm condições para substituir os partidos nos seus papéis sociais e nas suas finalidades. Ainda que conquistem suficiente capacidade de influência para interferir no processo de tradução que define a agenda política, não têm condições de legitimidade para prolongar essa tradução nas resoluções políticas, na aprovação de medidas que sejam socialmente aceites no seu estatuto vinculativo porque têm na sua base a necessária legitimidade.

O processo de *socialização* política, que era tradicionalmente realizado pelos partidos através das suas organizações, das suas actividades, das suas posições e das suas iniciativas de mobilização para objectivos considerados realizáveis, perde esta característica de exclusivo em consequência da perda de controlo sobre o processo de formação da agenda política: não é possível controlar a constituição de expectativas, os procedimentos de negociação ou a identificação dos objectivos realizáveis se não é possível controlar a agenda política e a sequência dos temas políticos considerados relevantes. E, naturalmente, esse controlo é definitivamente perdido pelas organizações políticas tradicionais com a abertura das sociedades, com o processo de internacionalização, dois factores que limitam drasticamente as possibilidades de artificialização das relações internas através do exercício do poder político e da utilização dos recursos e instrumentos do Estado. Mas não é só isso que altera o processo de socialização política: também a interferência de novas entidades com relevância política alterou as condições desse processo, fragmentando-o e, desse modo, tornando-o mais complexo, mais variado e insusceptível de um controlo efectivo pelos partidos e personalidades políticas. Este aumento de concorrência nesta função primária de socialização política é um factor específico de diminuição dos poderes políticos tradicionais e, em especial, do papel de socialização política desempenhado pelos partidos; mas também este aumento de concorrência não implica que se tenha constituído um centro de poder político alternativo ao que é constituído pelo sistema de partidos. Há a fragmentação de centros de socialização política, mas não há nenhuma garantia de que se chegue a resultados compatíveis com a junção destes fragmentos, sobretudo quando não há aqui hierarquias socialmente reconhecidas nem elas se podem vir a estabelecer através da selecção eleitoral, na medida em que estas entidades com relevância política não competem no campo eleitoral.

Finalmente, a *canalização* dos temas políticos também escapa às estruturas partidárias tradicionais, em parte porque as estruturas estatais se autonomizam (e passam assim a ser interlocutores com capacidades pró-

«comunidades de grandes dimensões» que é típica dos partidos e que está ausente das entidades com relevância política, que, mesmo tendo capacidade de racionalização política, estão baseadas em interesses de âmbito específico. É esta limitação do âmbito de acção que restringe a sua capacidade para racionalizar o interesse geral, uma exigência colocada aos partidos democráticos actuando num campo pluralista competitivo, mesmo quando têm uma base eleitoral classista bem definida.

prias de decisão, estimulando as relações directas de novas clientelas que dispensam a intermediação partidária), mas, noutra parte, porque se criam novas estruturas e entidades de canalização política em torno de objectivos e de racionalizações políticas de âmbito delimitado, que se especializam nessa função concorrendo directamente com os partidos existentes — e, muitas vezes, utilizando os próprios canais partidários para amplificar a sua actividade específica. Este processo teve uma primeira fase com a associação directa de entidades corporativas aos partidos políticos, possibilitando mesmo a identificação de tipos de partidos em função desta ligação²⁶. Contudo, a fase actual é muito mais complexa, pois não só essas entidades corporativas se segmentam (tornando mais indeterminada a sua articulação com os partidos e também mais instável a delimitação dos seus âmbitos de acção), como se passaram a manifestar outros tipos de entidades com a vocação específica de realizar essa canalização política: entidades multinacionais, entidades organizadas para defesa de objectivos políticos circunscritos e entidades ou personalidades especializadas (e, como tal, socialmente reconhecidas) na avaliação da qualidade da decisão política (os novos agentes mediáticos, especializados numa forma especialmente potente da função de intermediação entre a sociedade e a política, entre segmentos do eleitorado e partidos e entre problemas e políticas). Isto é, mesmo que os partidos e as estruturas formais do poder continuem a ser os meios mais significativos de canalização, até por razões relacionadas com os procedimentos constitucionais, essa função já não é dirigida pelos responsáveis partidários com um grau suficiente de autonomia para se poder falar de controlo.

Em síntese, a hipótese de se estar a assistir a uma gradual perda de nitidez e de controlo dos papéis sociais e das finalidades dos partidos, implicando uma crise de diferenciação, parece estar directamente associada aos processos políticos actuais, onde os mecanismos tradicionais de regulação, de formação e de exercício do poder já não têm eficácia, seja porque a complexidade das sociedades modernas não é controlável por este tipo de organização que é o partido (crise funcional), seja porque algumas funções dos partidos são penetradas ou apropriadas por outras organizações potentes que com eles concorrem na racionalização e na acção política, em âmbitos delimitados (crise de fragmentação competitiva), seja porque a eficácia dos poderes, recursos e órgãos do Estado diminui nas sociedades modernas abertas e competitivas (crise das estratégias nacionais proteccionistas), seja porque a relação do eleitorado com os partidos se tornou insegura e fragmentada por efeito da incongruência das expectativas com os resultados políticos (crise de legitimidade). Não decorre daí uma crise *de* partidos (ainda que possa ser essa a manifestação circunstancial da evolução política contemporânea, a verdade é que a observação não revela que haja partidos significativamente mais eficientes do que outros na defesa da sua diferenciação, mesmo que tenham repetidos êxitos eleitorais), mas sim uma crise *dos* partidos em sentido geral, uma dificuldade generalizada de adaptar o seu sistema de papéis sociais e de finalidades às novas condições de acção política.

3. AS FUNÇÕES DOS PARTIDOS NAS SOCIEDADES MODERNAS

A crise dos partidos nas sociedades modernas pode ser interpretada como o resultado do seu próprio sucesso. O êxito das funções partidárias, designadamente no quadro do pluralismo democrático, que tem sido instrumental para sustentar o mais longo e intenso período de modernização em múltiplas sociedades, criou um grau de complexidade nas relações políticas e um quadro de expectativas de racionalização que as velhas estruturas partidárias já não podem controlar e satisfazer. A crise dos partidos não resulta da formulação ou do aparecimento de alternativas para essas funções no domínio político. Esta crise resulta da mudança no quadro de problemáticas a considerar (alargamento do âmbito da acção política, alargamento do campo de intervenção do Estado e mutação nas condições de acção política) e porque essas funções partidárias se colocam agora também em novos termos. Não se trata, pois, de uma crise que possa ter por solução um processo de substituição dos partidos por outras entidades: aumentou a densidade do campo político com a entrada de novas entidades com relevância política que concorrem com os partidos existentes, mas que não os podem substituir por razões relacionadas com a necessária perspectiva geral de análise que caracteriza os problemas políticos (que essas novas entidades particulares não têm), por razões derivadas dos procedimentos constitucionais (que não consideram de modo positivo essas entidades e que, pelo contrário, procuram neutralizar os seus possíveis efeitos protegendo a importância e a continuidade dos partidos) e por razões de legitimação eleitoral (a que essas entidades não podem aspirar, pelo menos directamente). E também não é uma crise que se possa resolver com o lançamento de novos partidos, na tentativa de substituição dos partidos existentes por outros partidos com o mesmo tipo de organização, pois estes novos partidos podem explorar segmentos eleitorais não cobertos ou desafectos aos partidos existentes e podem mesmo apresentar organizações mais eficientes em alguns aspectos, mas não podem anular o processo que conduziu à maior densidade do campo político nem podem inverter o processo de modernização que alterou as condições de formação e de exercício do poder político. É certo que se poderá dizer que os partidos actuais já são muito diferentes dos partidos de notáveis e de quadros que actuavam no contexto de recenseamentos limitados — o que seria um modo realista de temperar expressões «grandiosas» como a de que se está perante uma «mutação de primeira grandeza» nas condições de acção política. Contudo, esta comparação não é relevante: a evolução dos partidos até ao presente deu-se por integração de novos segmentos eleitorais e de tentativa de alargamento das posições políticas dos partidos, de modo a poderem alargar a sua área de recrutamento. Mas o processo que está em curso nas sociedades modernas é muito diferente e pode mesmo apresentar-se como simétrico do anterior: são entidades concorrentes com os partidos que lhes retiraram, ou pretendem retirar, campo de acção, condicionando as suas posições e decisões, ou mesmo retirando-lhes segmentos do eleitorado.

É uma crise que tem a forma de um desafio para as estruturas partidárias existentes e que tem dois tipos principais de manifestação: uma negativa, traduzida nos sinais de insucesso das estruturas partidárias conhecidas — e que é negativa no sentido de revelar insuficiências que se traduzem em

crises políticas ou, pelo menos, em perdas de oportunidades de modernização por resistência tradicionalista de partidos que deveriam ser orientadores das estratégias de desenvolvimento; outra positiva, traduzida na relação de concorrência que se estabelece entre os partidos e outras entidades que procuram conquistar relevância política e que são estimuladas pelas evidências daqueles insucessos partidários — e que é positiva no sentido de essa concorrência obrigar os partidos a reconverterem os seus modos tradicionais de acção. Mas é uma crise persistente, directamente relacionada com a própria problemática da modernização: a complexidade que lhe está associada, assim como a proliferação de entidades dotadas de capacidade de produção estratégica e de racionalização política, colocam difíceis problemas de articulação e de hierarquização.

Fica, assim, identificado um típico contexto de transição: não é possível preservar as estruturas do passado, que perderam eficiência (mesmo que em consequência do seu sucesso), mas ainda não existem entidades ou redes de entidades que possam absorver as funções das estruturas partidárias tradicionais em condições de eficiência satisfatória. Mas um contexto de transição não é necessariamente um contexto indefinido (com um grau de incerteza tão elevado que tornaria a sua análise pouco produtiva) ou trivial, de solução determinista ou automática (o que tornaria a sua análise pouco interessante). Pelo contrário, os sinais disponíveis revelam que esta fase de transição está já estrategicamente preenchida por tendências fortes, que são concorrentes e, por vezes, mesmo conflituais, que derivam de uma base comum (das funções partidárias tradicionais e da necessidade da sua actualização por efeito da mutação mais geral associada à modernização das sociedades), mas que precisam de actos políticos positivos, estrategicamente orientados, para se concretizarem com a menor perda de tempo e com a economia possível de sucessivas crises políticas. Neste sentido, um dos modos de proceder a esta análise da fase de transição actual e das oportunidades de resolução que contém consiste na exploração das funções dos partidos para se determinar o que se tem vindo a alterar e como outras entidades têm procurado explorar as oportunidades criadas pelos insucessos dos partidos. Este tipo de análise deverá permitir atingir, dentro de um quadro realista das condições de acção política actuais, as indicações estratégicas adequadas às tendências fortes que indiciam o futuro.

a) FUNÇÃO DE ORGANIZAÇÃO

Não há dúvida de que um partido é uma organização; mas o que nem sempre se reconhece é que um partido é uma organização que tem por finalidade última gerir outras organizações — e não só no sentido genérico da regulação, mas também, como acontece com as organizações do Estado quando um partido conquista o poder, no sentido muito concreto de comando efectivo. Desde logo, esta condição define um parâmetro de avaliação: a organização partidária não pode ter um grau de domínio da complexidade inferior ao das organizações que vai comandar²⁷. É neste parâ-

²⁷ R. L. Ackoff e F. E. Emery, *On Purposeful Systems*, Londres, Tavistock Publications, 1972; Stafford Beer, *Decision and Control, the meaning of operational research and management cybernetics*, Londres, John Wiley and Sons, 1966.

metro que está o problema, pois, se é certo que não pode ter um grau inferior de domínio da complexidade, a verdade é que tem, pela óbvia razão de as organizações partidárias existentes (que são, no essencial, as tradicionais) não terem sido concebidas para responder a este problema, mas apenas para organizar a actividade política em si mesma, a disputa pelo poder, os confrontos eleitorais, a determinação da composição do executivo depois de uma vitória eleitoral e, em fases mais evoluídas, o apoio à função parlamentar. Entretanto, será claro que mesmo nestas últimas formas mais elaboradas das organizações partidárias há uma importante desconexão entre a experiência organizativa partidária e a responsabilidade organizativa da política nas sociedades modernas. É nesta desconexão que se inscreve a oportunidade de um apoio oferecido por entidades e organizações extrapartidárias, que, uma vez admitido, tende a crescer até ganhar a sua autonomia, correspondente ao aumento da dependência dos partidos dessas entidades e organizações que podem compensar, em áreas especializadas, as carências partidárias (o que não se limita apenas a questões técnicas: também as campanhas políticas e a gestão das imagens do exercício do poder estão a ser apropriadas por estas entidades e organizações extrapartidárias).

Este processo não se pode desligar do alargamento das funções do Estado que é típico das sociedades modernas e que, pela dimensão desse alargamento, criou um problema político novo: um instrumento com esta potência não deve ser deixado aos critérios de decisão de uma burocracia permanente (que nem sequer é eleitoralmente responsável), mas os partidos também não têm capacidade própria para responder a este desafio de tipo organizativo que lhes é colocado quando exercem o poder e passam a comandar as organizações do Estado. É um exemplo claro em que o sucesso dos partidos, conduzindo a um considerável aumento do seu poder, criou um problema de índole muito diferente e que ameaça a continuidade do poder conquistado em condições em que deixa de estar garantida a autonomia do seu exercício. O espaço do poder, uma vez constituído, não deixa de existir, mas passa a atrair outras entidades se os resultados práticos obtidos por quem ocupa originária e legitimamente esse espaço não são satisfatórios e não correspondem à rendabilidade esperada dos recursos afectos (recursos materiais, humanos, mas também os recursos de legitimidade, de confiança e de expectativa que são específicos da acção política).

Muitos dos fenómenos clientelistas que caracterizam a política moderna têm aqui a sua origem: a relação clientelar é uma parasitagem de estruturas políticas formais pouco eficazes — e que acabam por encontrar na sua pouca eficácia um modo perverso de valorizar a sua acção²⁸. Contudo, essa mesma relação clientelar tem inerente a possibilidade de um desenvolvimento qualitativamente superior: a organização autónoma dos «clientes» estruturando-se como verdadeiros agentes do poder político, em concorrência directa com os partidos²⁹.

²⁸ S. N. Eisenstadt e R. Lemarchand (eds.), *Political Clientelism, Patronage and Development*, Beverly Hills, Sage, 1981.

²⁹ Hedrick Smith, *op. cit.*

Nas condições actuais, os partidos têm de ser administradores de grandes aparelhos, o que envolve a gestão continuada de grande número de funcionários e de um considerável volume de recursos. Pretender fazê-lo com estruturas organizativas que vêm do século passado é uma impossibilidade — e é um convite irrecusável para que outras entidades procurem preencher o vazio que assim fica criado³⁰. E pretender fazê-lo apenas na base de posições políticas e ideológicas é inoperante.

Por outro lado, esta complexidade real da decisão política oferece um prémio estratégico aos que, compreendendo os seus condicionalismos, têm capacidade para reduzir essa complexidade a objectivos, globais ou sectoriais, aceites e reconhecidos pelo eleitorado, no seu conjunto ou por segmentos. Neste sentido, o decisor político eficaz nas condições modernas terá de ter capacidade de antecipação estratégica e de harmonização de interesses — e sempre com o objectivo de condicionar a expressão espontânea desses interesses e expectativas de modo que eles se enquadrem dentro das possibilidades políticas. Para que essas capacidades tenham continuidade, será necessário estruturar uma organização complexa, capaz de gerir o que fica sob a sua responsabilidade directa, mas também de articular outras organizações de modo a reduzir a sua potencial competitividade e para estabelecer relações operatórias de cooperação. Contudo, é possível encobrir as carências neste domínio durante algum tempo — processo que explica o aparecimento de personalidades que conquistam um vasto apoio eleitoral e uma expectativa positiva, mesmo nos meios políticos, para sofrerem depois uma queda de popularidade tão ou mais rápida do que foi a sua ascensão. Quando se analisam essas situações concretas, o traço comum, que não é surpreendente, é a «traição» das organizações partidárias que se revelam incapazes de gerir o poder que lhes foi eleitoralmente atribuído.

b) FUNÇÃO DE EXPRESSÃO

A função de expressão política dos partidos corresponde à sua finalidade de «tradução», mas contém também importantes aspectos de «socialização» e de «canalização»: é a expressão das suas posições ideológicas e políticas, a expressão dos seus programas e a expressão corrente da sua prática política que estabelecem o conteúdo das relações dos partidos entre si e dos partidos com os eleitores. Todavia, o aumento de complexidade das sociedades modernas, que se manifesta ao mesmo tempo que diminui a potência explicativa e mobilizadora das grandes ideologias (no sentido de serem «grandes narrativas» que estabilizavam os comportamentos e a definição de objectivos considerados realizáveis através de procedimentos específicos), torna esta função de expressão muito menos simplificável do que no passado e cada vez mais dependente da compreensão dos constrangimentos de ordem técnica por parte dos decisores políticos e de vastos grupos sociais (e esta é uma convergência de compreensões de difícil realização). Por um lado, isto implica que perde relevância a capacidade dos

³⁰ Kenichi Omahe, «Getting back to strategy», in *Harvard Business Review*, Novembro-Dezembro de 1988, n.º 6; «Managing in a borderless world», in *Harvard Business Review*, Maio-Junho de 1989, n.º 3.

grandes oradores, que perdem potência os exercícios de retórica política mobilizadora, do mesmo modo que perde consistência a capacidade dos grandes intuitivos: há um critério de continuidade que tem de ser satisfeito para que os grandes programas políticos se possam realizar, e isso fica directamente dependente dos resultados consistentes ao longo do tempo, pouco contando a qualidade das intervenções circunstanciais se não estiverem articuladas com as necessidades técnicas, com a continuidade dos resultados e até com a capacidade para alterar gradualmente as expectativas de grandes grupos sociais e dos eleitores, de modo que elas se articulem com as possibilidades de acção política.

Para ser eficaz, a expressão política tem de ser sustentada no tempo: a viabilidade a longo prazo é mais importante do que os lucros de curto prazo, sobretudo porque estes tendem a produzir efeitos perversos, conduzindo as expectativas sociais e do eleitorado para níveis que não podem ser politicamente satisfeitos de modo continuado. Também neste ponto, a estrutura clássica da organização e das relações dos partidos entre si, com o eleitorado e com os órgãos do poder, é pouco propícia a satisfazer os constrangimentos desta lógica estratégica num campo político complexo. A dependência dos ciclos eleitorais (cada vez mais curtos pela multiplicação de tipos de eleições de âmbito diferente, mas com significados extrapoláveis a todo o sistema político e que assim constituem um factor adicional de instabilidade) e a necessidade de a direcção partidária obter resultados positivos, sob risco de substituição no exercício do seu poder (porque diminui a relação de fidelidade ideológica ou as referências ao passado que os segmentos do eleitorado estabeleciam com os diversos partidos e dentro de cada partido), são factores opostos a uma perspectiva de gestão de longo prazo e até ao reconhecimento da complexidade real da decisão política (o que o eleitorado vê é a sucessão de oportunidades de escolha, perdendo a perspectiva da continuidade das problemáticas políticas). Pelo contrário, outras entidades, que têm assegurada a sua permanência independentemente das vicissitudes eleitorais porque não têm de competir no campo da legitimação política, podem estabelecer condições de racionalização estratégica muito mais estáveis, competindo com vantagem com os partidos nesta acção de expressão consistente de interesses sociais, sobretudo porque podem actuar em âmbitos reduzidos de expressão desses interesses. Uma parte substancial do êxito das formas actuais de expressão corporativa tem aqui a sua razão de ser: na sua base organizativa, não são muito diferentes dos partidos, mas nas suas condições de acção têm margens de liberdade muito superiores, com horizontes de decisão muito mais amplos, mas também porque o seu campo de acção é mais restrito e a complexidade que têm de considerar é de grau menor do que a que o decisor político enfrenta.

Num outro plano, não se deve esquecer que a complexidade das relações políticas nas sociedades modernas valoriza aquelas entidades que têm capacidade de simplificação sem com isso perderem a sua credibilidade junto de grandes massas sociais. Inserem-se neste estatuto os grandes órgãos de comunicação social e os seus comentadores mais conceituados (pouco importando o seu rigor objectivo, pois o que conta é a sua aceitação social), que dispõem de um poder de expressão muito superior ao da generalidade dos partidos — ao ponto de o sucesso de um dirigente político

poder estar associado directamente à sua capacidade de comunicação, no sentido estrito em que essa é uma capacidade de simplificação dos temas políticos³¹. É evidente que estas novas relações alteram o jogo político tradicional: interpõe-se nas relações entre os partidos e os eleitores um novo elemento que actua entre a informação e a opinião pública, que é um elemento de índole política, mas que, nesta forma e com este alcance, não existia no quadro das relações políticas pré-modernas. Assim se explica o estatuto ambíguo das relações entre os agentes políticos e os agentes da comunicação, oscilando entre o fascínio e a rejeição — mas com vantagem dos comentadores da política sobre os agentes da política no seu impacte social conjuntural. São os agentes da comunicação quem estabelece a componente atractiva, mobilizadora, simplificada, das agendas políticas, deixando para os que exercem o poder a responsabilidade da sua organização e da sua articulação complexa com todos os outros pontos da agenda política global: é uma relação competitiva desigual. É neste quadro que se compreende, por exemplo, que a importância vital que tem, nas condições políticas modernas, a elaboração do orçamento como esquema de articulação de políticas numa perspectiva global não tenha correspondência no interesse social que motiva, que é praticamente nulo e que só existe quando alguma verba orçamental é objecto de polémica pública e, mesmo assim, só depois de ter sido devidamente simplificada pelos comentadores³². É apenas um exemplo, mas que revela a multiplicidade dos níveis de expressão nas actuais condições de acção política.

c) FUNÇÃO DE REPRESENTAÇÃO

Esta será a mais clássica, a mais normal e a mais diferenciadora função dos partidos e, no entanto, é também aqui que se verifica a mais sensível mudança nas últimas décadas: o que parecia ser uma conveniência estratégica, a procura de um eleitorado interclassista para poder maximizar as condições de vitória eleitoral em contextos de recenseamento universal, acabou por destruir a identidade dos partidos e as suas fronteiras naturais de representação estável de grupos sociais³³. Talvez o efeito desta mudança não fosse tão intenso, ou não se tivesse sequer consolidado, se as divisões ideológicas tivessem persistido como factores de separação rígida entre grupos sociais e entre zonas do eleitorado³⁴. Mas a combinação dos dois

³¹ James Reichley (ed.), *Elections American Style*, Washington, Brookings Institution, 1987.

³² David Stockman, *op. cit.*

³³ Otto Kirchheimer, «The transformation of Western European party systems», in Palombara e Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1966; F. S. Burin e K. L. Shell (eds.), *Politics, Law and Social Change: selected essays of Otto Kirchheimer*, Nova Iorque, Columbia University Press, 1969; Kurt Lenk e Franz Neumann (eds.), *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*, Barcelona, Anagrama, 1980.

³⁴ Stein Rokkan, *Citizens, Elections, Parties*, Oslo, University Press, 1970; Hans Daalder e Peter Mair (eds.), *Western European Party Systems: continuity and change*, Londres, Sage, 1983; Hans Daalder, «Parties and political mobilization: an initial mapping», in *Noi si mura*, «Selected working papers of the European University Institute», Florença, Badia Fiesolana, 1986. A alteração principal na tradicional compartimentação dos eleitorados, ou o seu «descongelamento», terá ocorrido durante a década de 70.

factores, a estratégia interclassista e o enfraquecimento das clivagens ideológicas, teve como consequência a crescente intermutabilidade dos eleitores partidários e a indiferenciação programática dos partidos, ou, pelo menos, daqueles partidos que têm maior relevância política, que podem aspirar a obter uma maioria absoluta ou a pertencer aos negociadores de uma maioria parlamentar.

Não é uma mudança deliberada: o conceito de *catch-all party* terá sido previsto e proposto na teoria ainda antes de estar realmente difundido na acção política prática (um pouco como aconteceu com a teoria da burocracia, cujas implicações políticas foram primeiro indicadas na teoria antes de serem o problema político real com a extensão que hoje tem e que continuará a aumentar com a consolidação da sociedade de serviços)³⁵. Todavia, o que conta para o esclarecimento do ponto em análise é que o sucesso nas estratégias de amálgama e aglutinação de segmentos do eleitorado abre um novo tipo de oportunidade de conquista do poder, mas com a consequência de contribuir para a rápida desvalorização das identidades partidárias, das ligações entre os partidos e as posições ideológicas e, como resultante global, conduz a uma elevada instabilidade dos comportamentos eleitorais (de que faz parte uma crescente importância dos valores da abstenção, que já não é apenas uma manifestação de desinteresse e terá passado a ser, em percentagem significativa, uma posição provisória de passagem entre dois tipos diferentes de votação em eleições próximas, estabelecendo assim ciclos de três eleições para os movimentos do eleitorado, muito mais instáveis do que os tradicionais ciclos de alternância directa). É a perda de identidade dos partidos que provoca a flutuação do eleitorado ou é o eleitorado flutuante que obriga os partidos a adoptarem estratégias «abrangentes» que lhes esbatem os factores de identidade?

Esta pergunta é típica de uma posição de análise da crise *de* partidos. Mas, no contexto de uma crise *dos* partidos, a pergunta tem pouco interesse: os movimentos desencontrados de partidos e eleitores, uns à procura dos outros, é apenas mais um sinal de insegurança generalizada da função de representação, não é um problema específico de apenas alguns partidos. O tema que está contido na pergunta não deve ser analisado isoladamente; ele insere-se no quadro muito mais geral dos vários factores de crise da política moderna e não é específico de alguns partidos em especial, a que outros ficariam incólumes (e os que mantêm um núcleo duro de eleitorado como a sua base eleitoral única são pouco relevantes, no sentido de não poderem aspirar à conquista de uma maioria). O que é interessante nesta crise de representação é o facto de ela se situar naquilo que constitui o mais forte factor de diferenciação do partido, na sua relação de legitimação, que

³⁵ Ronald Glassman e Vatro Murvar (eds.), *Max Weber's Political Sociology: a pessimistic view of a rationalized world*, Londres, Greenwood Press, 1984. A articulação entre democracia, pluralismo competitivo, diferenciação programática dos partidos, representatividade, poder burocrático e competência técnica é um dos temas centrais das modernas condições de acção política, e isso já era perceptível na década de 20: «A questão é sempre quem controla a maquinaria burocrática existente. E esse controlo só é possível num grau muito limitado para pessoas que não sejam especialistas técnicos. Em geral, o funcionário permanente, tecnicamente preparado, terá mais possibilidades de fazer prevalecer a sua opinião no longo prazo do que o seu superior formal, o ministro que não é um especialista.» Max Weber, *Economy and Society*, Guenther Ross e Claus Wittich (eds.), Berkeley, University of California Press, 1978.

depende do eleitorado, pois nenhuma outra entidade pode aparecer com o estatuto de recipiente de sufrágios eleitorais. E, no entanto, mesmo aqui, onde não é possível a concorrência, também se encontra um forte sinal de crise, de impossibilidade de reproduzir o *status* anterior e, no limite, por falta de atracção social por um processo eleitoral que não é suficientemente discriminante, de crise global de legitimação³⁶.

d) FUNÇÃO DE ORIENTAÇÃO

A função orientadora é uma designação genérica que cobre o exercício do poder e o exercício da oposição, dentro da acepção geral de que o poder político, em democracia, é uma responsabilidade partilhada por todos os que recebem um mandato de representação e que não é exclusiva apenas dos que recolhem a legitimidade para governar. Aliás, é este o sentido a atribuir à finalidade de socialização política, prosseguida conjuntamente por todos os partidos quando procuram orientar os seus eleitores e simpatizantes perante os problemas concretos que se vão manifestando na evolução da sociedade. Esta função é prejudicada quando o mandato de representação não é claro ou não é estável: os partidos «abrangentes» suscitam expectativas amalgamadas que depois não podem ser satisfeitas — e não tanto porque os partidos ou os governos o não procurem fazer, mas sim porque a própria base contraditória dessas expectativas, diluindo a relação de representação, impede a estabilização de comportamentos de agentes e de grupos que deveria permitir realizar os programas políticos de uma forma disciplinada na aplicação de recursos e socialmente controlada na articulação dos seus efeitos. A mistura de votos conduz a uma mistura de medidas de política e até de programas, do mesmo modo que estimula a mistura de comportamentos e de expectativas desarticulados, tornando cada vez mais difícil voltar a estabilizar uma relação de representação, mas também, e de imediato, dificultando o estabelecimento de uma linha orientadora consistente e compreensível, tanto por parte dos decisores políticos, como por parte dos agentes e grupos sociais.

Este condicionalismo da acção política actual gera, naturalmente, uma série de insucessos da decisão política e que nem sequer podem ser politicamente reconhecidos e assumidos, sob pena de se perder a frágil ligação que ainda existe com esse eleitorado multiforme e que não tem uma relação de disciplina eleitoral para com o partido. Por sua vez, esses insucessos da decisão política, que se reflectem na capacidade política para controlar a modernização da sociedade, geram a oportunidade para que outras entidades procurem actuar como agentes de racionalização — seja por uma via clientelar, seja por uma via de influência dos órgãos de decisão política, seja, numa fase mais evoluída, por uma via de aliança ou de associação com entidades internacionais que amplifiquem o seu poder de influência sobre os agentes políticos nacionais. Não se trata, obviamente, de formas de poder democrático (o que não significa que sejam ou tenham objectivos

³⁶ A. Cowson (ed.), *Disappearing Democracy? Organised interests and the State: studies in meso-corporatism*, Londres, Sage, 1985; Manuel Perez Yruela e Salvador Giner, «Corporatismo: el estado de la cuestión», in *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 31, Julho-Setembro de 1985.

antidemocráticos), e muito menos se pode esperar que estas entidades venham a substituir os partidos: por maior que seja a sua capacidade em funções localizadas de racionalização, não têm a possibilidade de estabelecer uma perspectiva global, como é obrigação dos partidos, do mesmo modo que não podem estruturar relações significativas de representação eleitoral. Podem ter linhas estratégicas eficazes, mas não podem, nem verdadeiramente pretendem, ter uma linha política global de orientação da sociedade. Não estando normalizada esta articulação entre o poder legitimado e as organizações representativas de interesses³⁷, a relação principal é de parasitagem clientelar (em que as entidades sociais com capacidade de racionalização se procuram servir dos partidos para estabelecer os seus objectivos dentro desse seu campo específico de interesses e, desse modo, para ganhar relevância política) e da reacção defensiva (em que os partidos procuram resistir a essas pressões com a invocação da sua autoridade legitimada, tentando estabelecer equilíbrios de interesses, mas sem grande êxito enquanto continuarem desprovidos de uma linha de orientação estável e viável, que tenha em conta a existência destas estruturas organizadas de expressão de interesses, dotadas de efectiva capacidade de racionalização e de acção concreta, muitas vezes superior, em âmbitos específicos, à do poder político legitimado e, certamente, à dos partidos).

A resultante global desta desarticulação de entidades actuando no campo político é uma crise de orientação agravada pela proliferação de entidades de orientação, com objectivos e âmbitos de acção muito diferenciados — um excesso que é dificilmente compatibilizável porque não há uma hierarquização estável na articulação destas entidades quando não é possível submetê-las a uma medida de avaliação como é a legitimação eleitoral. E é difícil estabelecer uma hierarquização porque não está resolvida a divergência entre o papel esperado dos partidos e o papel real que desempenham nas circunstâncias concretas, em condições de competitividade parcial com outras entidades que têm vindo a conquistar relevância política: quem detém a legitimidade não tem as condições objectivas para realizar uma função de orientação consistente, enquanto quem tem capacidade efectiva de racionalização não tem legitimidade ou não tem uma perspectiva nacional geral, não cobre a «comunidade política democrática de grandes dimensões» a que se dirigem os partidos. Finalmente, importa não esquecer que todos estes problemas se agravam com o processo de abertura das sociedades e com a internacionalização das suas diversas entidades, na medida em que isso permite e estimula ligações que, depois de estabelecidas, superam, ainda que em âmbitos delimitados, os poderes de interferência dos governos nacionais e, por maioria de razão, os poderes dos partidos.

e) FUNÇÃO DE COMUNICAÇÃO

A comunicação política foi sempre uma função essencial para a actividade partidária, um modo de estabelecer as condições de orientação e de mobilização, tanto de agentes concretos como de grandes grupos sociais,

³⁷ Ricardo Montoro Romero, «Crisis de legitimación y crisis económica en el Estado social de bienestar», in *Revista de Estudios Políticos*, n.º 48, Novembro-Dezembro de 1985.

expressando os interesses sociais e criando as bases de representação que asseguram o valor eleitoral dessas posições, objectivos e programas que constituem a identidade de um partido. Porém, essa especialização na comunicação política foi perdida pelos partidos, não só em relação ao eleitorado em geral, como até mesmo em relação aos militantes partidários — como se vê com a perda de importância da imprensa partidária³⁸ e com a incapacidade para utilizar de modo sistemático os novos meios de comunicação social.

Esta é uma consequência inevitável de dois factores de índole muito diferente, mas coexistentes no tempo: a crescente complexidade dos temas políticos (em si mesmos e pelo alargamento das funções de decisão política e de administração directamente exercidas pelo Estado ou dele dependentes) e o desenvolvimento das técnicas de comunicação, envolvendo aparelhos complexos e dispendiosos que estão fora do alcance das estruturas partidárias tradicionais, quer pelo montante de investimentos que implicam, quer pelo tipo de competências que exigem para serem eficazes. A convergência destes dois factores anulou a especificidade da mensagem política, que deixou de ser caracterizada pelo facto elementar de ser emitida por políticos: passou a ser mais relevante a mensagem política emitida por quem tem credibilidade técnica socialmente reconhecida ou passou a ser mais relevante a mensagem política comentada por intermediários que são especialistas em comunicação e na simplificação da complexidade originária dos temas políticos — como se comprova pela importância crescente atribuída aos assessores técnicos e aos assessores de comunicação social, elementos híbridos que exercem uma função política na base de uma determinada especialização, mas que nem têm base eleitoral nem, na generalidade dos casos, provêm de extracção partidária³⁹.

Desta evolução decorre que não só os responsáveis partidários, mas também os próprios decisores políticos, perderam o controlo dos efeitos das suas mensagens. Tradicionalmente apoiados no controlo do texto escrito ou da oratória, e defendidos por uma relação de autoridade em que assentavam a sua credibilidade social, os dirigentes políticos modernos têm de utilizar linguagens que não dominam (a expressão gestual em televisão, por exemplo) e têm de se servir de intermediários para fazer chegar à opinião pública as suas indicações — sem saberem se terão ou não êxito nesse novo tipo de aliança e também se essa aliança, que os torna dependentes das flutuações do interesse do público, não os vai fazer perder o controlo das periodizações políticas. O texto escrito, mesmo quando tem a dignidade da lei, já não é suficiente e a oratória já não é convincente sem a confirmação dos especialistas: a comunicação é mais um desafio nas condições modernas da acção política, já não é um instrumento controlável⁴⁰.

Também aqui, o processo de internacionalização tem consequências de grande amplitude e que acentuam os traços já referidos. Mas é uma acen-

³⁸ Jean e Monica Charlot, *op. cit.*

³⁹ Hedrick Smith, *op. cit.*

⁴⁰ É exemplo disso a prática corrente na política norte-americana de condicionar a apresentação de decisões relevantes aos horários dos noticiários importantes de televisão. Mas este mesmo processo pode atingir um nível superior se também a realização de políticas ficar sujeita a lógicas dos *serials*: com grande impacte no momento do lançamento, são esquecidas

tuação que equivale também a uma mudança de grau, a uma mudança qualitativa: a rapidez da comunicação sem barreiras fronteiriças criou um novo espaço de problemas políticos. Já não é possível controlar a difusão dos acontecimentos com relevância política, não é possível controlar as imagens sociais do que é desejável porque se torna evidente que já é realizado noutras zonas, não é mesmo possível controlar a circulação dos recursos que se processa já em termos de informação e até localizada em produtos ou em contextos que se situam no futuro: grande parte do que constituía o poder tradicional, como poder de filtragem e de controlo das imagens sociais, desapareceu — e com isso desapareceu também o que restava da eficácia de estruturas tradicionais que estavam concebidas para o exercício desse poder tradicional, assim como se anulou a parte mais substancial da experiência política das gerações que foram formadas nesse contexto de poder tradicional. Estas anulações, contudo, não significam necessariamente superações: a persistência de hábitos e de rotinas é mesmo um dos traços típicos nas transições como a que caracteriza o quadro político actual. A cerimónia ritual do exercício do poder, das decisões dos conselhos de ministros, permanece, alimentando a imagem das decisões ponderadas e dos procedimentos confidenciais. As burocracias de Estado continuam a produzir as suas regulamentações e a tomar as suas decisões, condicionando o comportamento dos agentes que pretenderem actuar dentro da legalidade estabelecida. E, no entanto, há um outro «universo» encoberto por estas cerimónias rituais, onde a decisão estratégica se processa e se realiza por canais muito diferentes, de legalidade duvidosa e, certamente, não integrada no que é a construção formal proposta pelos órgãos do poder.

A crescente autonomia das relações financeiras, os movimentos internacionais de capitais, as decisões de aquisição e de fusão de empresas, estabelecendo a prevalência da dimensão do mercado sobre as dimensões das fronteiras nacionais, são apenas alguns exemplos práticos dos cortes com os hábitos políticos e com os rituais tradicionais do exercício do poder — mas são também factores constitutivos de uma dificuldade essencial de comunicação que se manifesta, antes do mais, nos próprios dirigentes políticos quando se confrontam com a diferença entre as cerimónias do poder e as condições práticas de acção política.

f) FUNÇÃO DE DIFERENCIAÇÃO/INTEGRAÇÃO

Esta é uma das mais complexas funções dos partidos políticos e nem todos os sistemas partidários atingiram a fase de maturação que possibilita a sua concretização efectiva nestes dois movimentos contrários de separação concorrencial (através da diferenciação dos partidos orientada para os processos eleitorais) e de fusão operatória (através da sua posterior integração, em fórmulas maioritárias ou em consensos genéricos, integração que constitui também um processo de consensualização, meramente reguladora

e interrompidas quando a perda de audiência obriga ao arranque de uma nova «série» ou vão sendo alteradas em função de sondagens de opinião. Nestas circunstâncias, o tempo útil de realização de uma política é drasticamente reduzido e aumenta a aceleração aparente da dinâmica política, sem que a isso correspondam realizações políticas significativas.

de tensões sociais ou deliberadamente estratégica na escolha de objectivos e de condições de modernização). A parte de diferenciação corresponde à separação do eleitorado em segmentos, condição para que se estabeleça a relação de representação no pluralismo competitivo: é natural que os partidos se oponham nas suas propostas para permitir que os eleitores escolham entre alternativas. A parte da integração corresponde aos comportamentos pós-eleitorais, quando os mesmos partidos que se opuseram durante o processo eleitoral têm de estabelecer um *modus vivendi* para que seja possível governar, reconduzindo as divisões introduzidas no eleitorado a uma base consensual operatória — isto é, não se trata de um consenso formal que anule por completo a diferenciação, mas sim de um consenso prático que permite alguma forma de entendimento e de cooperação responsável entre posições políticas diferentes. Em todas as democracias há a função de diferenciação, mas nem em todas, nem em todos os períodos, se encontra realizada a função de integração⁴¹.

As condições políticas modernas não são favoráveis nem a uma parte nem a outra, com o resultado último de também esta função dos partidos apresentar actualmente nítidos sinais de crise. A diferenciação é prejudicada pela estratégia da «abrangência» partidária e pelos seus processos de amálgama de eleitorados muito diferentes. Mas este passo vai também dificultar a fase de integração, na medida em que esta já está, de certo modo, implícita na estratégia eleitoral (pelo menos para o partido vencedor e para os partidos que tiverem maior êxito na atracção de eleitorado mobilizado em torno de interesses e expectativas diferentes), pelo que os comportamentos pós-eleitorais com os outros partidos não serão de tipo consensual, mas sim de preparação para a exploração dos insucessos daquela que tiver sido «a grande coligação» vencedora através da exploração das suas tensões internas, ao mesmo tempo que no interior dessas «grandes coligações» não há uma fusão operatória negociada previamente com condições de estabilidade, mas sim a expressão de expectativas que não foram conciliadas. O modo de conquistar o poder condiciona não só o seu exercício, mas também o modo de exercer a oposição — e a tendência dominante, nas condições políticas modernas, é para a existência de uma conflitualidade oculta, encoberta pelos consensos provisórios obtidos nas fases eleitorais e exigindo depois uma condução política de tipo tendencialmente autoritário e personalizado para neutralizar a conflitualidade de expectativas dentro da «grande coligação» resultante da estratégia «abrange» que mistura diferentes tipos de eleitorado⁴². Há, em geral, uma convergência ao centro porque a estratégia de «abrangência» precisa do centro para se concretizar; mas essa moderação é apenas aparente, pois sob ela continua a existir uma vontade diferenciadora (de que uma das formas é a bipolarização, uma estrutura de relação política muito instável, porque a necessidade de con-

⁴¹ Arend Lijphart, *The Politics of Accommodation: pluralism and democracy in the Netherlands*, University of California Presse, 1968; Yves Stourdzé, «Le pouvoir en miettes», in André Béjin e Edgar Morin (eds.), *La Notion de Crise, Communications*, n.º 25, Paris, Seuil, 1976.

⁴² Esta questão tem uma expressão paradigmática nos dois mandatos de Ronald Reagan, como se pode ver em Hedrick Smith, *op. cit.*, Theodore Lowi, *op. cit.*, e David Stockman, *op. cit.* A vitória eleitoral, mesmo quando é muito significativa em termos numéricos, pode encobrir uma ausência de mandato no sentido de ela poder coexistir com a proposta de um programa político indefinido e indiferenciado.

quistar previamente o centro, ou de o manter como base de apoio após a conquista do poder, oculta e distorce a intencionalidade estratégica real, iludindo ao mesmo tempo os eleitores e os responsáveis políticos que se relacionam na base de um equívoco) e não lhe corresponde depois uma possibilidade integradora. Se não houver problemas políticos complexos para resolver, aquela aparência de coexistência estável de vários interesses e grupos segmentados pode-se manter por muito tempo; mas, logo que surgem as primeiras questões graves exigindo decisões discriminantes, a «abrangência» rompe e não é possível compensá-la com um exercício de integração na medida em que este passo complementar da diferenciação competitiva ficou obscurecido pelo modo «abrangente» que serviu para decidir o confronto eleitoral.

Neste tipo de contexto, a previsão dominante é de instabilidade política, mesmo que o poder seja detido em fórmulas de maioria absoluta: as bases eleitorais de suporte não são consistentes. E, perante a previsão de instabilidade, diminui a possibilidade de controlo partidário e os centros de decisão associados a interesses sociais específicos procuram assegurar a maior autonomia possível para poderem exercer as suas acções de influência selectiva — reduzindo ainda mais a capacidade de interferência dos partidos, até porque esses centros de decisão privados vão tentar estabelecer ligações directas com o poder executivo, recorrendo aos partidos apenas na medida em que estes forem veículos eficazes para essa ligação com o poder executivo e com o Estado. O aspecto mais importante deste tipo de evolução é a perda de controlo por parte dos partidos em relação aos eleitorados: a estratégia de «abrangência» tem como contrapartidas não só a perda de relevância dos partidos como representantes de interesses sociais e de correntes de opinião, mas também a instabilidade e a flutuação do eleitorado. E esta perda de controlo corresponde, por sua vez, a uma transferência desta função partidária de diferenciação/integração directamente para os governos, para a função executiva no seu sentido geral. São os governos que concentram a atenção dos eleitorados, seja pelo modo como foi obtida a maioria (por «abrangência» ou por realização de alianças de conveniência depois de conhecidos os resultados eleitorais), seja porque é através da acção dos governos que essas «coligações de eleitorados» se mantêm duradouramente ou se revelam como sendo arranjos efémeros. É nos governos, em suma, que se localiza o teste da eficácia: entregam ou não os produtos que prometeram. Mas isso é também um factor adicional de instabilidade política: sem a função de filtragem do descontentamento e da conflitualidade que deveria ser realizada pelos partidos e reflectida nos trabalhos parlamentares, tudo incide directamente sobre os governos, reduzindo ainda mais o seu tempo de ponderação das decisões e condicionando-os às flutuações de curto prazo e, em especial, às periodizações eleitorais⁴³.

Um outro sinal deste mesmo processo está na frequência com que se afirmam, nestes contextos de perda de relevância dos partidos, e de con-

⁴³ Daniel Gaxie (ed.), *Explication du Vote, un bilan des études électorales en France*, Paris, Press de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1985; Ian Budge, «È possibile predire i risultati elettorali?», in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. xv, n.º 3, Dezembro de 1985; Ian Budge e Dennis Fairlie, *Explaining and Predicting Elections: party strategies and issues in twenty-three democracies*, Londres, Allen and Unwin, 1983.

centração da atenção e das expectativas no poder executivo, as lideranças carismáticas, através de personalidades que conseguem gerir as relações com estes eleitorados complexos e que oferecem nessa individualização um modo de referência estável, de confiança personalizada, onde cada eleitor, ou cada grupo social, encontra o que deseja encontrar. Também neste sinal há a indicação de uma crise dos partidos: mesmo quando se integram em partidos ou emergem de bases partidárias, estas personalidades carismáticas estão a colaborar na destruição das funções próprias dos partidos sem lhes criarem ou abrirem alternativas. Para lhes ser possível exercer o seu tipo especial de poder não podem deixar de impor uma direcção autoritária, no sentido de não ser dependente dos processos complexos de formação da decisão colectiva que caracteriza os partidos e até os governos democráticos. E quanto mais eficaz for este tipo de direcção política, menos provável será que contribua para a recuperação das tradicionais funções dos partidos, sem que, entretanto, isso tenha contribuído para melhorar a qualidade da decisão política ou a sua continuidade. Em qualquer caso, será claro que estas lideranças personalizadas realizam uma falsa integração através do esbatimento artificial das diferenciações, diminuindo consideravelmente as condições gerais do pluralismo competitivo e prejudicando o processo de integração.

Na análise de Max Weber, o exercício do poder carismático tem um carácter revolucionário e é contrastado com uma outra revolução produzida pelo exercício do poder burocrático: «Na medida em que é 'extraordinária', a autoridade carismática opõe-se nitidamente à [...] autoridade tradicional nas suas variantes patriarcal, patrimonial ou baseada na posse da terra, que são todas formas comuns de dominação, enquanto o tipo carismático é a antítese directa disto [...] A autoridade tradicional está limitada pelos precedentes que vêm do passado e, nesta medida, também é orientada por regras. A autoridade carismática, dentro da esfera das suas afirmações [*claims*], repudia o passado e é, neste sentido, uma força especificamente revolucionária.» Numa outra parte, Weber considera que a burocracia «revoluciona com meios técnicos [...] 'de fora': muda primeiro as ordens material e social e, através delas, as pessoas, ao mudar as condições de adaptação [...] Em contraste, o poder do carisma baseia-se na crença [*beliefs*] em revelações e em heróis [...] A crença [*belief*] carismática revoluciona o homem 'de dentro' e molda as condições materiais e sociais de acordo com a sua [*its*: do poder carismático] vontade revolucionária». E a liderança carismática é definida deste modo: «O termo carisma será aplicado a uma certa qualidade de uma personalidade individual em virtude da qual é considerada extraordinária e tratada como dotada de poderes ou qualidades sobrenaturais, sobre-humanas ou, pelo menos, especificamente excepcionais. Estes poderes ou qualidades não estão acessíveis às pessoas comuns e são vistos como tendo uma origem divina ou como sendo exemplares, e é na base desses poderes ou qualidades que esse indivíduo é tratado como um 'chefe'.»⁴⁴ As duas formas de dominação e os dois tipos de poder estão separados em Weber, podendo propor-se que a função

⁴⁴ Max Weber, *Economy and Society*, cit., pp. 243-244, 1115-1116 e 241-242; Ronald M. Glassman, «Manufactured charisma and legitimacy», in R. M. Glassman e V. Murvar (eds.), *Max Weber's Political Sociology*, cit.

carismática pudesse ser um contraponto eficaz ao domínio burocrático. Contudo, o que aparece como função carismática nas sociedades modernas tem um duvidoso estatuto revolucionário (antes aparece como uma força de estabilidade conservadora), assume a forma de «carisma construído» e necessita de estruturas burocráticas que lhe sirvam de apoio, podendo até aparecer como uma resposta conveniente dessas estruturas burocráticas para aumentarem o seu poder de atracção e de legitimação. Esta circularidade moderna entre «carisma construído» e burocracia confirma que, para além do clássico problema da sucessão de uma personalidade carismática, estas lideranças políticas personalizadas não asseguram uma solução estável e não resolvem a articulação entre diferenciação e integração.

g) FUNÇÃO DE ESTRATÉGIA

Os anteriores factores de crise nas funções partidárias convergem e reflectem-se na que seria a mais global das funções partidárias, a função de elaboração de estratégias — entendidas tanto no sentido de estratégias para a conquista e formação do poder como no de estratégias de exercício do poder. É, evidentemente, uma função que não está vedada aos partidos; o problema é que não têm condições objectivas nem estruturas organizadas para darem conteúdo, nas actuais condições da acção política, a essa função que deveria ser o produto último da sua diferenciação ou especialização dentro da sociedade. Dito de outro modo, são as carências identificadas nesta função que melhor revelam a dimensão actual da crise dos partidos e que constituem estímulo suficiente para que outras entidades procurem ocupar este espaço crucial deixado vazio pelos partidos, sendo claro que, se tiverem êxito na penetração da função estratégica, terão também obtido a subordinação dos partidos a outros centros de racionalidade.

Estas deficiências são menos nítidas na fase da conquista e da formação do poder: os modos de coligação e as estratégias de posicionamento no sistema partidário pouco evoluíram, e os partidos beneficiam aqui, para a preservação da sua relevância, do facto de deterem o exclusivo da legitimação eleitoral. Mas são já deficiências muito nítidas no campo das estratégias de exercício do poder, pois reflectem-se aqui todos os factores de complexidade das sociedades modernas, que são também aqueles factores que as estruturas tradicionais dos partidos não conseguem assimilar ou a que não se conseguem adaptar. E, na medida em que as deficiências no exercício do poder se reflectem nas manifestações eleitorais, sobretudo quando se está perante eleitorados flutuantes com reduzida fidelidade partidária, compreende-se que as carências nas estratégias do poder sejam muito mais importantes do que as capacidades ainda preservadas pelos partidos nas estratégias para a formação do poder e no exclusivo constitucional que detêm como entidades de representatividade por via eleitoral.

Em consequência destas dificuldades acumuladas na função de produção de estratégia ao nível dos partidos, designadamente no que se refere às estratégias do exercício do poder, a intromissão de outras entidades com organizações mais actualizadas e com maior capacidade de racionalização (ainda que, muitas vezes, restrita às suas áreas de interesse directo) é natural e inevitável. Já era assim no espaço das relações políticas nacionais, mas esse processo de intromissão ganha maior significado quando é possí-

vel a estas entidades estabelecer ligações internacionais que aumentem consideravelmente o seu poder de racionalização, de influência e até de autonomia de meios — com uma facilidade que os partidos não têm, mesmo que se encontrem, também eles, integrados em associações internacionais. Deste modo, o jogo político é substancialmente alterado e sem que os eleitores tenham disso imediata consciência política: continuam a esperar dos partidos a solução para os problemas políticos quando aqueles já não têm condições suficientes para responder a essa expectativa e não podem condicionar as outras entidades que exercem uma efectiva influência estratégica a sujeitarem-se às condições da legitimação democrática pelo voto. O poder partidário de formulação estratégica é agora um falso poder (porque não tem condições objectivas, sobretudo no plano organizativo, para se concretizar de modo continuado) e o poder estratégico de entidades não partidárias não é um poder democrático legitimado (nem se pode substituir aos partidos nas suas relações com os eleitores). Se a crise de funcionalidade que daqui decorre é evidente, não é menos evidente que se amplifica aqui o sinal de uma crise latente de legitimação política: o poder efectivo escapa-se à responsabilidade da legitimação e o poder legitimado não será, provavelmente, um poder efectivo.

A tensão que assim se manifesta será uma tensão criativa, conduzindo a novas organizações e a um novo tipo de sistema político aumentando o número e os tipos de entidades nele integradas, ou será uma tensão destrutiva, fragmentando os actuais sistemas políticos em entidades que colidem entre si sem estabelecerem articulações viáveis? Este é o ponto de bifurcação em que se encontra a política contemporânea, pelo menos naqueles sistemas políticos que estão organizados em pluralismos competitivos.

4. CRISES DE MODERNIZAÇÃO E CRISES POLÍTICAS

A crise dos partidos não é o resultado directo da existência de alternativas aos partidos: não é uma crise de substituição. A crise dos partidos resulta do processo de evolução das sociedades, que não tem uma tradução correspondente ao nível dos partidos: é uma crise de adequação a uma dinâmica geral de modernização das sociedades tal como ela se expressa nas condições contemporâneas. Neste sentido, parece ser justificado considerar que se trata de uma crise de modernização, e não será por mera coincidência que nesta crise de adequação a novas condições de acção se encontram os dois principais vectores das actuais crises gerais de modernização: o domínio da complexidade e a adaptação ao novo paradigma político da sociedade aberta. Através do vector da complexidade, compreende-se que as estruturas organizativas tradicionais dos partidos, essencialmente lineares na sua sujeição a valores ideológicos, apoiadas em eleitorados relativamente estáveis por efeito de uma relação de fidelidade ideológica ou até emocional e basicamente orientadas para a definição do poder interno, se mostrem inadequadas a novos contextos que exigem a análise multifactorial e a articulação de múltiplas perspectivas desligadas de quadros ideológicos estáveis. Através do vector da sociedade aberta, compreende-se que os modos tradicionais de exercício do poder, sobretudo aqueles que estão dependentes da operacionalização regulamentadora ou mesmo controla-

dora das estruturas do Estado nacional, se mostrem inadequados a contextos em que as entidades com potencialidade estratégica proliferam, concorrendo directamente, e muitas vezes com vantagem, com os partidos e com os órgãos do poder legítimo.

Esta hipótese geral, que considera a crise dos partidos como uma crise de modernização, poderá encontrar uma confirmação interessante no facto de ter manifestações diferentes em sociedades modernas que têm um grau de desenvolvimento também diferente. Embora a crise dos partidos seja comum a todas as sociedades modernas, as suas manifestações específicas variam na sua intensidade em função da intensidade da modernização e, em especial, variam igualmente com o grau de complexidade das organizações, tanto dos partidos como das entidades com relevância política, e com grau de compreensão dos efeitos da abertura das sociedades. Uma mesma crise geral tem manifestações específicas diferentes nas sociedades concretas, o que pode constituir uma indicação útil para os modos de resolução possíveis da crise nas actuais condições de modernização.

É dentro desta hipótese geral que se pode retomar o referencial de análise da crise dos partidos apresentado no primeiro ponto deste texto, tentando operacionalizá-lo de modo que possa servir de filtro de análise comparativa entre diversas sociedades modernas com grau diferenciado de desenvolvimento e de modernização. Recordando a sua composição, esse quadro referenciador considerava a *eficácia* dos partidos existentes comparando-a com o grau de concorrência ou de *apropriação* das funções dos partidos por parte de outras entidades com relevância política e, por outro lado, considerava a *mutação* das condições de acção política associada ao processo de modernização com o efeito de *contraste* que essas novas condições revelam em relação aos tradicionais hábitos políticos. Estes quatro eixos podem ser opostos dois a dois para classificar situações políticas concretas: onde for maior a eficácia dos partidos tenderá a ser menor a apropriação das funções partidárias por outras entidades, onde for mais intensa ou mais rápida a mutação das condições políticas associadas à modernização tenderá a ser mais acentuado o contraste dos hábitos tradicionais com as novas exigências da acção política eficaz. E as diferentes configurações do polígono que resulta da ligação dos quatro pontos significativos identifica estados diferentes da crise dos partidos, podendo ainda ser utilizadas para interpretar modos diferentes de resposta de cada sociedade e de cada sistema partidário a essa mesma crise geral. Nestas configurações, quanto mais largo for o polígono, na dimensão contraste/mutação, maior será o *grau de descontrolo partidário*, e quanto mais alto for o polígono, na dimensão eficácia/apropriação, maior será o *grau de eficácia do sistema de decisão* em que se integram os partidos e outras entidades com relevância política, com vantagem para o papel dos partidos se o «saldo» for positivo, com vantagem para outras entidades com relevância política no caso oposto.

Com uma finalidade meramente ilustrativa do tipo de problemas e de relações que se estudam neste texto, apresenta-se a seguir uma análise comparativa entre cinco sociedades com graus de modernização diferentes e com sistemas partidários também diferentes, confirmando-se que os seus polígonos representativos apresentam também configurações muito diferentes neste conjunto de indicadores qualitativos (que se referem aos parti-

dos e às entidades com relevância política, mas não necessariamente ao sistema político considerado com todos os seus componentes).

O caso português é o mais interessante deste grupo pelo tipo de contrastes que revela, identificando um tipo de crise política onde à crise dos partidos se junta uma real crise de modernização: não há eficácia dos partidos (mas também não a há nos Estados Unidos nem em Itália), e também não há outras entidades com capacidade para se apropriarem das funções partidárias que não são realizadas ou que são realizadas sem suficiente eficácia — e esta é uma diferença crucial em relação aos outros casos (tanto nos Estados Unidos como em Itália, a crise funcional dos partidos é mais do que compensada pela apropriação destas funções por outras entidades que há muito estabelecem relações estreitas com os partidos e que já rotinizaram a integração das condições da lógica política nas suas posições e nas suas propostas). Por outro lado, e embora o sistema partidário português seja dos mais recentes, é muito forte o contraste entre o tipo de funções que os responsáveis partidários estavam preparados para realizar ou esperavam realizar e o que são as funções reais de governação de uma sociedade moderna. As funções de conquista do eleitorado, de distribuição de lugares ou de estabelecimento de equilíbrios de interesses numa óptica interna, nacional, não são suficientes para compensar as deficiências no exercício do poder que resultam da complexidade das sociedades modernas e das consequências da sua crescente abertura, com a necessária subordinação a lógicas competitivas. Finalmente, a mutação das condições de acção política, incidindo directamente sobre a relevância das estruturas do Estado e sobre a sua capacidade de controlo sobre as relações políticas, interfere na funcionalidade do conjunto de instrumentos que constitui o foco de atenção dos decisores políticos, dos centros de racionalidade associados à defesa e promoção de interesses específicos e dos eleitores. Nenhuma destas características se faz sentir com a mesma intensidade nas outras sociedades aqui consideradas — e isso identifica a medida específica da crise política em Portugal. Pertencendo à mesma família das crises de modernização que induzem este tipo de crises políticas centradas na funcionalidade partidária, a crise dos partidos em Portugal assume proporções de maior gravidade porque é menor a possibilidade de realizar o seu controlo por acções e iniciativas de compensação ou até de substituição, pois não existem entidades com capacidade para apropriar, ou para tentar apropriar, as funções que os partidos não estão a conseguir realizar.

Os casos da República Federal da Alemanha e da Espanha permitem também ilustrar dois outros tipos de configurações. O caso alemão é claramente um caso de sociedade central em termos da sua dinâmica de modernização, uma sociedade que comanda o seu processo de modernização com uma orientação partidária forte — com potência suficiente para integrar as outras entidades com relevância política dentro da esfera normal da acção partidária, estabelecendo assim uma ligação funcional estável entre estes diversos elementos do sistema político. Já o caso espanhol revela uma configuração de sociedade excêntrica em processo de modernização rápido, mas com condições internas de equilíbrio — um polígono aberto (sinal do contraste que a modernização implica em relação aos hábitos tradicionais de acção partidária), mas dotado de condições de controlo por parte das entidades estritamente políticas de base partidária, que, além disso, estabe-

lecem uma relação estável de cooperação com as outras entidades que têm relevância política (ainda que mais tensas com organizações sindicais do que com organizações empresariais, o que não é surpreendente numa fase de modernização acelerada das estruturas económicas, quando a aplicação de capitais é mais importante do que a distribuição de rendimentos).

Este tipo de análise está centrado na crise dos partidos e nas condições de modernização, pelo que não considera directamente outras circunstâncias do exercício do poder que poderiam alterar estas configurações genéricas. Seria o caso das crises de regionalismos e de nacionalidades, com relevância especial em Espanha, como seria o caso da absorção de refugiados do Leste e dos debates sobre a reunificação alemã, como também aconteceria se fossem consideradas as diferenças étnico-sociais nos Estados Unidos da América. O modelo não tem por finalidade classificar sistemas políticos no seu conjunto, mas apenas identificar os efeitos de quatro vectores da crise dos partidos associada à alteração das condições de acção política nas sociedades modernas. Em qualquer caso, estes tipos de circunstâncias ou de contingências políticas (de que os exemplos mais relevantes serão a evolução do mercado único europeu e as transformações na Europa do Leste e na União Soviética) têm a sua principal incidência no modelo através do vector da mutação das condições políticas que aumenta a pressão para a adaptação dos partidos, mas não altera nem a parte descritiva nem a linha prescritiva que daí decorre.

O que torna interessante o caso português é o facto de ele identificar de um modo tão claro até que ponto se está perante uma crise *dos* partidos (e não de apenas alguns partidos) e em que medida essa crise específica é resultante de, e é amplificada por, uma crise mais geral de modernização que alterou os modos tradicionais da acção política. A baixa eficácia dos partidos não se define em relação aos critérios tradicionais de defesa da democracia — objectivo em que tiveram todo o êxito que se podia desejar, conseguindo estabilizar um sistema político democrático de pluralismo competitivo efectivo em condições pouco favoráveis. Essa baixa eficácia dos partidos decorre de se ter alterado o quadro de avaliação relevante: perante um processo de modernização, de abertura da sociedade e de exigência de estratégias competitivas sem proteccionismos, o que se exige dos partidos é muito mais e muito diferente do que deles se esperaria e exigia no passado. Aliás, a essa baixa eficácia dos partidos não corresponde, em Portugal, uma efectiva capacidade de apropriação dessas funções partidárias por parte de outras entidades com possibilidades de estabelecerem racionalizações estratégicas, exactamente porque o grau de modernização é menor, porque é mais forte a intensidade da mudança e porque são ainda muito fortes os hábitos associados ao proteccionismo e ao intervencionismo do Estado, actuando numa óptica predominantemente nacional ou mesmo isolacionista. Esta é uma diferença considerável em relação a outras sociedades, onde a crise dos partidos é, pelo menos em parte, supri-vel pela entrada em acção de outras estruturas de racionalização que têm ligações estreitas com os partidos — compensando assim as suas deficiências nesta fase de transição e contribuindo para a reformulação das funções partidárias. Nada disso acontece na sociedade portuguesa, onde, por outro lado, é muito acentuado o contraste entre as funções tradicionais dos partidos e o que são as novas exigências do exercício do poder e da orienta-

ção dos grupos sociais, em grande medida por efeito da intensidade da modernização, isto é, da intensidade da mutação nas condições de acção política. Esta mutação é, comparativamente, mais importante no caso português porque é também aqui mais forte a relação de dependência do Estado, tanto dos partidos como de todas as entidades com alguma relevância política, quando os Estados nacionais, por força desse processo de modernização, perdem os seus tradicionais poderes de exclusividade, de capacidade de regulamentação e de artificialização das relações sociais (sobretudo as que têm incidências económicas), de exercício da autoridade dentro de espaços fechados por fronteiras⁴⁵.

No contexto tradicional da sociedade portuguesa, esta prevalência do Estado fez dos partidos meras antecâmaras do Estado (no duplo sentido de serem veículos de conquista e ocupação do Estado, mas também porque se serviam do Estado para compensar as suas deficiências de organização e de financiamento) e condicionou todas as outras entidades com relevância política a considerar a sua relação com o Estado, com os seus poderes e com os seus recursos, como o objectivo principal a que todas as outras condições e necessidades se subordinavam. Entretanto, este contexto tradicional alterou-se muito mais rapidamente do que as concepções e os hábitos políticos, com a consequência de se estar perante manifestações de inadequação antes mesmo de haver uma noção clara do que deve ser substituído e alterado: insiste-se em comportamentos tradicionais quando estes já não têm viabilidade no contexto de uma sociedade aberta e dentro de um processo de modernização em que os principais impulsos são de origem externa.

Revelando até que ponto a crise dos partidos é uma crise de modernização, a sociedade portuguesa revela também que nesta crise de modernização está implícita uma crise de autonomia das entidades políticas que abre espaços significativos à acção de outras entidades que tenham, ou que conquistem, relevância política. A persistência das deficiências funcionais dos partidos não é susceptível de ser resolvida por *substituição*, mas pode ser corrigida nas suas manifestações mais imediatas através da *deslocação*: à medida que os agentes sociais forem compreendendo os limites da acção política de âmbito nacional, irão deslocando o centro das suas relações para outras entidades dotadas de capacidade de acção plurinacional, com a inevitável redução do grau de autonomia das entidades políticas nacionais. Esta redução da autonomia política não é provocada originariamente por estas atitudes de deslocação: elas não são mais do que uma consequência reactiva à acumulação dos insucessos dos modos de acção política tradicionais e das estruturas partidárias que se mantêm dentro desse horizonte de decisão «clássico» que já não é eficaz. Mas não se poderá evitar que essas atitudes de deslocação venham dramatizar uma tendência que se tem

⁴⁵ Michel Foucher, *Fronts et Frontières, tour du monde géopolitique*, Paris, Fayard, 1988; Raymond Grew (ed.), *Crises of Political Development in Europe and the United States*, New Jersey, Princeton University Press, 1978; Charles Tilly (ed.), *The Formation of National States in Western Europe*, New Jersey, Princeton University Press, 1975; Gil Delannoi e Edgar Morin (eds.), *Éléments pour une Théorie de la Nation, Communications*, n.º 45, Seuil, 1987; Ali Kazancigil (ed.), *L'État au Pluriel*, Paris, Economica, Unesco, 1985. Ver também nota 1.

mantido oculta pelas perturbações associadas aos fenómenos de crise: o risco de «desnacionalização», primeiro económica e depois política, será o modo como as sociedades irão viver esta perda de autonomia das instituições e entidades políticas «clássicas», nacionais, se estas não encontrarem, em tempo útil, as condições de reformulação das suas concepções, das suas organizações e das suas práticas. Todavia, é possível que este risco dramatizado não contribua para a compreensão do problema real: aquela deslocação só existe, e só é necessária, porque as instituições políticas, em geral, e os partidos, em particular, perderam a sua relevância como produtores de estratégia em sociedades abertas e não encontraram ainda as suas condições de readaptação às novas coordenadas da acção política. A «desnacionalização» não é o produto estratégico de um poder hostil, como acontecia nas relações tradicionais, é o resultado natural de um processo interno perante as pressões da modernização competitiva e as ineficiências acumuladas nas funções partidárias no quadro das exigências das novas condições políticas. Mas podem vir a ser essas manifestações naturais de «desnacionalização» usadas como pretexto dramatizado para reforçar as práticas tradicionais e o nacionalismo conservador: não seria a primeira vez que os produtos da ineficácia seriam usados para reproduzir e reforçar os mecanismos geradores dessa mesma ineficácia.

Nestes termos, é na problemática da sociedade aberta e da multiplicidade dos seus agentes e entidades com relevância política que terá de se integrar a questão da actualização das funções dos partidos. Naturalmente, isso não será independente da história recente e dos seus efeitos, que irão persistir por prazos longos, do alargamento das funções do Estado (que tornam a actividade política uma macroadministração com grandes exigências de qualidade organizativa, porque manipulam um volume considerável de recursos e porque dela dependem muitas outras funções sociais), da perda de potência das grandes ideologias (o que dificulta a tradicional função de comunicação política, assente em «grandes narrativas» que estabilizavam comportamentos de grandes massas, mas que hoje já não têm credibilidade bastante e perderam capacidade de mobilização e de orientação), da necessidade geral de entidades de mediação que prolonguem a actividade política nas áreas mais circunscritas da actividade social concreta (o que dilui a exclusividade ou a autonomia das entidades partidárias e restabelece a importância de estruturas e entidades intermédias que actuem como centros de racionalização e como factores de estabilização de comportamentos sociais) e da transferência do núcleo das decisões estratégicas no sentido das relações económicas (que caracteriza as necessidades de competitividade das sociedades abertas, onde as condições de defesa efectiva ficam associadas às condições de viabilidade continuada).

Estes pontos fortes da história recente serão partes integrantes do processo de modernização dos partidos, porque são passos concretos da modernização das sociedades. Mas isto significa, também, que a modernização dos partidos não é um efeito isolável do processo mais geral da modernização da sociedade: a crise dos partidos resulta deste processo geral e a sua resolução depende desse mesmo processo geral. E é ainda porque não se pode esquecer a história recente que se podem considerar como passos necessários dessa modernização política a diferenciação e segmentação das estruturas do Estado (para lhes reintroduzir o pluralismo e a com-

petitividade que foram destruídos pela excessiva dependência dos mais diversos grupos sociais em relação ao Estado entendido como macrororganização dotada de um comando unitário, prejudicando as funções dos partidos, que se degradam perante a atracção da conquista do Estado) e a proliferação de estruturas intermédias com vocação e com relevância política, reconhecidas como decisores significativos pelos agentes políticos legítimos (porque isso corresponde às exigências de modernização da sociedade e é o modo mais eficaz de neutralizar as tendências para a «desnacionalização», evitando que as coligações de poder efectivo se estabeleçam prioritária ou exclusivamente com entidades externas — uma questão essencial para uma sociedade periférica como Portugal).

Trata-se, afinal, de rejeitar a tendência conservadora para fechar o círculo da política (reservando a decisão aos intérpretes dos constrangimentos técnicos e das indicações do mercado) e de aceitar o desafio modernizador de abrir a política, de modo que o que esta perde em autonomia autoritária baseada no exclusivismo partidário (que, nas condições actuais, conduz a tipos de poder personalizado associados ao poder burocrático, o que pouco terá a ver com o pluralismo competitivo, em que os partidos têm a sua funcionalidade mais potente) seja compensado pelo que ganha em poder efectivo de orientação da sociedade e em participação e mobilização de entidades que integram a lógica política nas suas posições e na definição dos seus objectivos. Estes dois vectores estratégicos têm como finalidade comum a redução e o tratamento da complexidade, segmentando a macrororganização que é o Estado (criando centros de decisão autónomos e regulados por relações de competitividade, explicitadas e coordenadas pelos decisores políticos legitimados) e articulando de modo claro, aberto, os diversos centros de racionalização que servem interesses específicos (de modo que estes núcleos estratégicos internos, ao serem reconhecidos pelo poder político, não precisem de recorrer a associações com centros de poder externos ou, pelo menos, de modo que possam estabelecer essas associações em boas condições, e também para que não precisem de procurar modos encobertos de influenciar um poder político nacional ineficaz). Ambos os vectores implicam uma redução da autonomia tradicional das entidades estritamente políticas — Estado, governos, partidos. Mas a verdade é que essa autonomia tradicional destas entidades estritamente políticas já não existe; é apenas, nas condições actuais da acção política, um efeito de memória ou um registo formal, sem relevância para as questões políticas modernas.

Porém, em última análise, a reconversão das funções dos partidos só será possível se eles próprios conseguirem realizar a reconversão das expectativas tradicionais dos eleitores, condição vital para que se possa evitar a queda numa crise de legitimidade — seja porque não se reconvertem essas funções, seja porque se tenta a sua reconversão sem ter para isso preparado os eleitores. Esta reconversão dos eleitores começa por ser uma reconversão do debate político: porque perdem eficácia as «grandes narrativas» ideológicas, é indispensável realizar a modernização do discurso político, explicitando perante o eleitorado o que são as novas condições da acção política e o que elas implicam para as estratégias de exercício do poder e de formulação das agendas políticas. Para realizar este trabalho junto do eleitorado será necessário começar por o realizar dentro dos partidos, actualizando as suas concepções programáticas, abrindo as suas estruturas

organizativas à cooperação com outros centros de racionalização ou estruturas intermédias da sociedade, reestruturando o seu papel de selecção de agentes políticos, de modo a valorizar as suas competências, e associando a legitimação eleitoral às capacidades provadas de realização de objectivos e de antecipação correcta das condições e possibilidades da acção política.

Para cada função tradicional dos partidos há o seu equivalente nas condições de modernidade, mas, para que essa mudança entre especificações funcionais do passado e do futuro seja consistente, é necessário realizar a modernização da política. A modernização da sociedade não se limita à modernização da economia e dos comportamentos sociais — implica também a modernização da política. Este é um ponto básico: é a acção política que conduz a modernização, mas não o poderá fazer numa perspectiva tradicional. O dilema é claro e uma das suas formulações pode ser esta: «A organização política burocrática desvaloriza e destrói a liderança carismática e, no entanto, produz concomitantemente o desejo de liderança carismática naqueles indivíduos que são alienados pela própria estrutura da burocracia. Historicamente, a burocracia como sistema político nunca existiu independentemente de alguma forma de liderança carismática [...] Duas tendências contraditórias estão a emergir, de modo poderoso, no mundo moderno: a tendência racional, descarismatizante, procurando a participação activa no processo político e produzindo alienação quando essa participação plena não existe; e a tendência irracional, infantil, de desejo de um dirigente carismático, genuíno ou construído, que tomará conta do indivíduo e reintegrará a sociedade num único grupo cooperativo, coeso e afectivo [...] Entretanto, os problemas de coesão em sociedades de grandes dimensões são tão complexos que se tornam quase necessárias as pressões no sentido de uma unificação irracional em torno de uma personalidade ou de um símbolo para se conseguir reduzir a anomia e o conflito social a níveis susceptíveis de serem geridos.»⁴⁶ A modernização da política tem mais do que uma possibilidade e a mais provável não parece ser a mais interessante.

⁴⁶ Ronald M. Glassman, *op. cit.*