

## Partidos, estruturas patrimonialistas e poder funcional: a crise de legitimidade

Les républiques irrésolues ne prennent jamais un bon parti que si elles y sont contraintes: leur faiblesse les empêche de se décider dèsqu'il se présente le moindre doute; et si ce doute n'était pas levé par une violence qui les talonne, elles flotteraient éternellement dans l'incertitude.

(Niccolo Machiavelli, *Discours sur la Première Décade de Tite-Live*, livro primeiro, XXXVIII, Bibliothèque de la Pléiade, p. 467).

O processo de mudança política iniciado em 1974 é um processo de longa duração que não poderá ser analisado, exclusiva ou mesmo predominantemente, em função da vizinhança do ponto de transformação do 25 de Abril. O significado de um processo de mudança com a extensão deste está na constituição de *um novo quadro de possibilidades históricas*, tornado necessário por exaustão daquele que antecede o ponto de transformação. Neste sentido, mais importante do que a carga emotiva associada ao ponto de transformação é a verificação de que, passados onze anos e ensaiadas as propostas fundadoras no novo regime político, está em dúvida que exista um domínio suficiente sobre as condições de viabilidade da sociedade — ou seja, está em causa a condição primária da legitimidade do poder político. Nesta perspectiva temporalmente alargada, o sinal de fracasso no processo de mudança é a indicação mais forte.

Mas também não será possível observar e interpretar os acontecimentos deste período de onze anos sem ter em conta o seu referencial originário, o conteúdo político e o impace social das suas propostas fundadoras. O que se passa na vizinhança do ponto inicial do processo de mudança, imediatamente antes e depois do ponto de transformação, não é uma questão secundária para a compreensão do que se lhe irá seguir. As tensões de formação do novo poder político não são independentes dos conflitos gerados pelo regime anterior na fase terminal da sua decadência. O sentido da *necessidade histórica* é um fundamento óbvio de legitimidade política de um novo regime que se estrutura depois do colapso do que o antecede. Nesta perspectiva, ainda que o processo de mudança se esteja a saldar por uma redução das possibilidades históricas da sociedade — o que equivaleria a um diagnóstico de fracasso —, essa conclusão deverá ser relativizada pela característica de necessidade histórica que lhe está subjacente,

que condicionou as imagens de possibilidades que a sociedade alimentou e que ainda hoje condiciona as suas linhas de evolução possíveis.

A referência a estas duas perspectivas é uma nota introdutória à dificuldade de avaliação líquida deste processo de mudança política. Mesmo os fracassos mais óbvios podem ter explicações que os tornam necessários — no sentido de serem previsíveis e de serem inevitáveis. É para respeitar esta dificuldade que se proporá para a análise do processo político iniciado em Portugal em 1974 a tese de que ele se desenvolve num espaço *paradoxal*, desde o seu acto fundador. Aceitar que se está num espaço paradoxal implica que se ponham todas as precauções na observação (as observações directas e pontuais raramente permitem atingir o significado das situações) e todos os cuidados nos juízos (pois raramente as classificações tradicionais servem para ordenar a sequência de motivações e de decisões). A propriedade mais óbvia deste espaço paradoxal está no facto de nada acontecer como se esperava. É este, aliás, o modo como a experiência política tem vindo a ser assumida em Portugal durante este processo de mudança política.

Contudo, o objectivo deste texto não será a exploração meramente descritiva destes paradoxos que formam o espaço de análise e tipificam o espaço de acção. O que se procurará mostrar é o modo da sua formação e os conteúdos políticos implicados<sup>1</sup> que dele decorrem. Mas exactamente: tentar-se-á mostrar que, embora nada tenha acontecido como se esperava, nada aconteceu que não fosse previsível desde que se tivesse em consideração o que é específico da sociedade portuguesa e o que são as indicações da sua história política.

A finalidade última será reduzir o espaço paradoxal de modo a associar uma racionalidade a comportamentos surpreendentes e que aparentemente a não tem. Mas, ainda que essa finalidade seja atingida, o espaço paradoxal real não desaparecerá. Esse espaço paradoxal é constituído pelo modo como os agentes políticos internos e externos avaliam as suas condições de acção e as situações políticas, está consolidado pelas decisões que têm sido tomadas e é reforçado pela interligação cada vez mais forte que se estabelece entre os agentes políticos internos e externos.

Não é provável que uns e os outros alterem os modelos básicos de que se têm servido e dos quais depende a sua identidade ou o valor das suas experiências originárias. Mesmo que o espaço paradoxal seja esclarecido, não deixarão de existir as acções perversas, as interpretações perplexas, as ilusões insistentes e os conselhos inúteis.

## 1. SISTEMA POLÍTICA E MUDANÇA DEMOCRÁTICA

### (i) A EVIDÊNCIA DA MUDANÇA POLÍTICA

Não há nenhuma razão séria para pôr em dúvida a existência dos sinais exteriores de uma mudança política em Portugal com um ponto de incidência em 1974.

---

<sup>1</sup> O conceito de ordem implicada é proposto por David Bohm: cf. *The wholeness and the being* e «L'ordre involué-evoüé de l'univers et de la conscience», in *Science et conscience*, Stock, 1980, France-Culture, Colloque de Cardoue. Ver também *Causality and chance in modern physics*, Londres, Routledge, 1957.

Há uma alteração significativa nas *estruturas de acção política*: a existência de partidos e a necessidade da legitimidade democrática para o exercício do poder são alterações essenciais em relação ao regime político anterior. Mesmo em relação a outros períodos democráticos da história política portuguesa, há agora uma transformação significativa quando o recenseamento eleitoral se pode considerar universal<sup>2</sup>. Tanto do ponto de vista da formação, como do exercício do poder político, as condições iniciadas em 1974 e institucionalizadas em 1976 estabelecem um corte radical com as condições políticas formais antes conhecidas em Portugal.

Também as *expectativas sociais sobre a função política* têm uma alteração sensível em relação ao período anterior. Em parte, esta mudança das expectativas sociais no domínio político é consequência do modo como o regime autoritário caiu: sem resistência e sem qualquer capacidade para a formação de alternativas internas ou para a reformulação dos seus objectivos vitais, a sua queda é a prova evidente da sua inadequação ao estado de desenvolvimento da sociedade<sup>3</sup>. Noutra parte, a proposta de uma nova racionalidade política, baseada na participação e na livre escolha eleitoral, seria um factor de diferenciação em relação ao passado recente, oferecendo assim um novo quadro de oportunidades. O novo tipo de poder político era socialmente entendido como dependente das expressões da vontade colectiva e, portanto, obedecendo à realização de interesses sociais maioritários<sup>4</sup>.

As estes factores de mudança deve ainda juntar-se a alteração da composição do grupo formado pelas *personalidades políticas*. Não obstante a brandura das punições quando comparadas com as responsabilidades assumidas pelos colaboradores do regime autoritário, o princípio da restrição dos direitos políticos, ainda que temporário, actuou eficazmente na transformação da *élite política*<sup>5</sup>. A habilidade dos «adesivos» não deixou de se manifestar, mas foi um processo de recuperação que ficou limitado aos

---

<sup>2</sup> Todas as regras anteriormente extraídas da experiência eleitoral (designadamente a que previa a vitória eleitoral para quem estivesse no poder, na medida em que as suas decisões podiam interferir directamente no universo eleitoral da época) deixam de se verificar quando o universo eleitoral passa a corresponder à população adulta do País. Isto é, as operações eleitorais clássicas têm de se transformar quando se altera o seu campo de aplicação.

<sup>3</sup> A correspondência e outros textos ou declarações privadas dos responsáveis políticos, assim como o modo como se processou a última remodelação ministerial, as condições formais que são colocadas para a «transmissão de poderes» e as justificações apresentadas *a posteriori*, confirmam a noção de uma perda absoluta do sentido de orientação política. Na sua fase terminal, o regime mantém-se porque não consegue gerar alternativas internas nem compreender a possibilidade/inevitabilidade de uma alternativa.

<sup>4</sup> O optimismo baseado na lógica da maioria é inerente à tradição democrática (cf. Spinoza, *Traité politique* e *Traité politique-philosophique*, *Œuvres*, Bibliothèque de la Pléiade). Contudo, as propostas da *public choice theory* (Arrow e Olson e, numa perspectiva complementar, Hirschman) não justificam essa previsão de uma relação directa entre escolha maioritária e utilidade social, seja ela entendida em termos globais, seja em termos dos interesses específicos que formam essa maioria. E, para além dessa questão da formação da vontade colectiva, ainda há a considerar as condições da sua tradução política: a democracia não se esgota no voto, é necessário o seu prolongamento nas realidades da acção política (cf. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty*).

<sup>5</sup> Essa restrição a uma participação democrática universal teve efeitos formais óbvios. Mas seria sempre provável que se viesse a dar uma transformação da *élite política*, na medida em que a geração de Salazar desaparece sem ter conseguido transferir a sua herança política: cf. Lawrence S. Graham, *Portugal: The Decline and Collapse of an Authoritarian Order*, Beverly Hills e Londres, 1975; Paul Lewis, «Salazar's Ministerial Elite, 1932-1968», in *Journal of Politics* 40, Agosto de 1978; Thomas Bruneau, *Portugal in the 1970's: from regime to regime*, 1980.

níveis intermédios, basicamente administrativos, das estruturas políticas.

Estas transformações iniciais têm efeitos imediatos nos *níveis de decisão*. Os bloqueamentos e problemas não resolvidos que se acumularam na fase terminal do regime anterior implicavam consequências imediatas. Qualquer que fosse a intenção estratégica do novo poder, qualquer que fosse a consistência dos seus programas políticos, a mera inércia dessas questões anteriores seria suficiente para induzir uma transformação das condições de acção no sistema político<sup>6</sup>.

A evidência da mudança política não está, portanto, em dúvida. Porém, não se deve pretender analisar esta mudança como se ela tivesse surgido do vazio. Um regime com meio século de duração e com uma direcção política personalizada cria estruturas, relações, modos de comportamento e expectativas normalizadas que não se transformam por um processo súbito. As variações catastróficas na dimensão política formal podem ocultar dinâmicas mais lentas e mais complexas noutras dimensões sociais. É para responder a esta precaução, afinal baseada no mais elementar bom senso, que se deve analisar o ponto de transformação na sua vizinhança histórica, e não apenas nos seus traços mais visíveis e espectaculares. As diferenças, se forem provisórias, estão a ocultar uma continuidade profunda ou mesmo um agravamento imprevisto das condições de decisão. E, se fosse possível controlar os efeitos emocionais associados ao início de uma mudança política, teria sido fácil verificar que a longa duração do regime anterior não se explicava apenas pela eficácia da sua estrutura repressiva e pressupunha, antes disso, um modo de ajustamento a características básicas da sociedade portuguesa.

## (ii) A PERSPECTIVA ESTRATÉGICA DA MUDANÇA

Esta precaução elementar não foi julgada importante ou necessária. Pelo contrário, há uma perspectiva estratégica da mudança, comum a todas as personalidades e entidades políticas, que se apresenta como uma *intenção modernizadora*, onde a própria mudança política é entendida como um passo de uma tendência global mais ampla.

Não é surpreendente encontrar esta unanimidade quanto à estratégia da mudança num quadro cultural que é marcado pela ideia de progresso e onde a principal linha de orientação é caracterizada pelo optimismo transformador. Por maioria de razão, é natural encontrar esta convicção modernizadora quando se passa de um regime autoritário, de participação social muito reduzida e não desejada, orientada por objectivos de contenção e de reprodução de relações tradicionais, para um regime democrático, favorecendo a plena expressão das vontades e capacidades sociais, deliberadamente orientado para objectivos de desenvolvimento. A experiência política, a vivência social e as posições dominantes nas ciências sociais desde a

---

<sup>6</sup> Este efeito de inércia não foi tido em conta pelas interpretações «heróicas» dos acontecimentos. Porém, esta desvalorização da inércia não deve ser interpretada apenas como a consequência natural da euforia da vitória. Os textos políticos que a antecedem, designadamente o Programa do MFA, não lhe fazem qualquer referência, relegando esses efeitos de inércia para o plano das forças que conduziam à inevitável destruição do regime. Aliás, é sintomático que estes textos tenham tido um fraco poder de aglutinação conspirativa (nas sessões preparatórias do golpe não foram frequentes os debates políticos) e tenham sido mais usados para justificar dissensões posteriores.

reconstrução do pós-guerra até meados dos anos 70 não preparam as sociedades europeias para uma reflexão sobre as dinâmicas sociais desreguladas<sup>7</sup>. O optimismo progressista teve um amplo espaço confirmativo, justificando a generalização das teses evolucionistas onde a transformação estaria associada a uma maior eficácia e a uma viabilidade dos sistemas sociais definida em níveis crescentes de interdependências e de produção. Várias gerações são socialmente integradas nesta perspectiva de progresso e de racionalização<sup>8</sup>. E mesmo os casos de sociedades bloqueadas, de progresso mais lento e contido, permitiam uma explicação que pertencia à mesma ordem de razões analíticas que serviam para justificar o progresso regulado e rápido que se verificava noutras sociedades. Uma vez neutralizado o factor de bloqueamento (em geral, de ordem política), essas sociedades bloqueadas apresentariam potencialidades de progresso rápido. É este o quadro cultural que responde à questão básica da incerteza quanto ao futuro; é esta a fonte dos modelos de orientação e de formação de expectativas — tanto dos agentes políticos como de todos os grupos sociais.

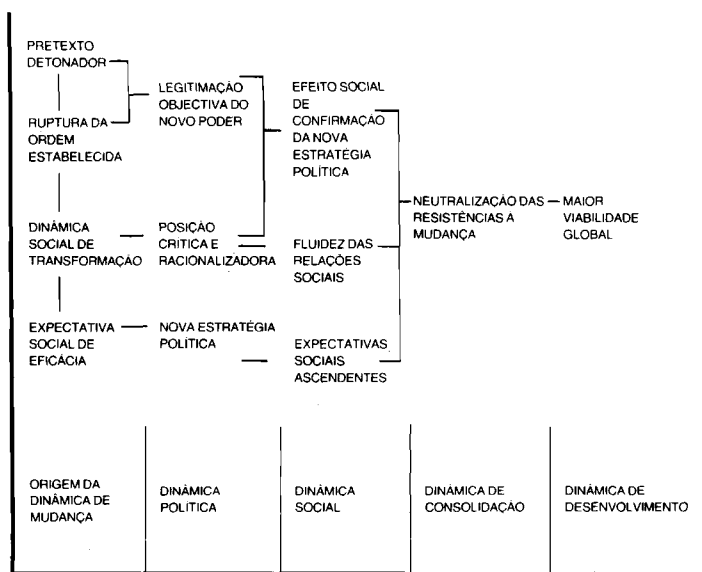


Fig. 1

<sup>8</sup> É uma perspectiva que se reforça a si mesma, pois mesmo os desvios são integráveis em alguma suposta estratégia racionalizadora. Neste aspecto, seria útil fazer uma comparação entre trabalhos tão distintos como os que são realizados no Hudson Institute sob a direcção de Herman Khan e os que são produzidos pelo marxismo estruturalista na sequência das propostas de Louis Althusser.

Apesar de assente numa base optimista, esta perspectiva estratégica não é linear: as resistências à mudança são esperadas e as dificuldades temporárias para assegurar níveis de maior viabilidade são aceites como consequência dos inevitáveis processos de ajustamento. Mas isso é compensado pela *crítica* à ordem política anterior, que se mostrou incapaz de regular a articulação das dinâmicas sociais, e pela elaboração de uma estratégia *racionalizadora* dos comportamentos sociais que utilizaria em seu benefício a interpretação e a denúncia dos erros anteriores. Não sendo concebido como estratégia linear, o processo de mudança impõe o reconhecimento de que as atitudes de resistência, fundamentadas na defesa da ordem política anterior, não têm já uma organização através da qual se manifestem de modo relevante. Por isso, a intensidade das resistências será, em última análise, inconsequente, porque não constituem uma alternativa política que alimente a expectativa de voltar a ser dominante: podem distorcer a estratégia de mudança, mas não a podem interromper<sup>9</sup>.

É neste plano que assume toda a sua importância a *convicção* optimista modernizadora. A mudança processa-se através de desequilíbrios sucessivos e cumulativos, implicando a existência de estados temporários de desregulação. A sua superação para se atingir uma ordem mais complexa e de novo dotada de regulação não está garantida por nada. Pelo contrário, é mais difícil atingir essa nova regulação do que provocar uma série de estados críticos na evolução da sociedade. E quanto menor for a resistência aos movimentos iniciais de mudança, quanto menor for a organização política dos interesses sociais anteriormente dominantes e agora enfraquecidos, maior é a probabilidade de descontrolo do processo de mudança. Não se trata necessariamente, nem sequer frequentemente, de um descontrolo intencional: é a própria fluidez das relações sociais, receptíveis ao que é diferente, que aumenta a propensão ao erro estratégico. A credibilidade que se atribui ao êxito da mudança não é mais do que uma *convicção*.

Porém, é uma *convicção* que transporta uma aparência de sólida fundamentação nas sociedades modernas. A análise histórica que forma o quadro cultural de referência apenas sublinha as evoluções bem sucedidas, relegando para menções secundárias as tentativas fracassadas — elas próprias absorvidas pela dependência em que ficam perante os centros de dominação bem sucedidos nos seus processos de mudança. Por outro lado, aquela *convicção* deriva da expectativa de racionalização associada à direcção política. O poder político desregulado e desregulador é para as sociedades modernas uma possibilidade inconsistente. Que esse poder possa ser duradouramente desregulado e desregulador sem abrir a oportunidade a uma alternativa que o substitua seria a negação dos atributos da política. A *convicção* optimista modernizadora é a base moderna da racionalidade política. Não surpreende, portanto, que essa seja também a imagem dominante que os agentes políticos produzem deles próprios<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Esta fatalidade dos que perdem as condições históricas de intervenção não tem nada a ver com as razões individualizadas que transportem. Em política, ninguém tem razão sozinho.

<sup>10</sup> Este efeito de ilusão é demasiado frequente para que tenha de ser provado em termos de análise. Contudo, importa recordar que a imagem de competência atribuída socialmente a um agente político é uma mera convenção, alimentada por um pressuposto de racionalidade que é uma necessidade social, mas que raras vezes se confirma nas situações concretas. O que vale a pena analisar é o conjunto de motivos que leva os agentes políticos a acreditar na imagem ilusória que a sociedade deles produz.

O círculo de confirmação é fechado e cada situação política concreta, impondo a defesa das posições de poder ou a estratégia positiva da sua conquista, reforça aquela convicção optimista, formando uma membrana opaca que impede, ou distorce, a percepção de outras possibilidades para o processo de mudança.

### (iii) A FUNÇÃO DE ORIENTAÇÃO POLÍTICA

Nos processos de mudança social há uma autonomia efectiva da dimensão política, pois a abertura de novas possibilidades (sejam elas deliberadamente criadas por uma estratégia de modernização ou a consequência do colapso da ordem anterior), criando um espaço de desregulação, exige a expressão de uma direcção que conduza a dinâmica social a um novo sistema de regulação<sup>11</sup>. Esta autonomia da política será ainda mais extensa quando o pretexto detonador da mudança for de índole política, na medida em que as resistências que então se podem manifestar tendem a ser inorgânicas (com pouca eficácia perante as novas entidades políticas) e as orientações políticas mais necessárias (na medida em que se trata de reconstituir uma nova função reguladora com base na nova expressão política da sociedade). Nas situações estáveis de uma sociedade de orientação reprodutiva, a dimensão política pode ser interpretada, e operacionalmente considerada, como sobredeterminada por outras dimensões. Mas os períodos de mudança mostram os limites dessa concepção hiper-racionalizadora da articulação das dimensões de uma sociedade. Nessas situações de desregulação e de incerteza, é na dimensão política que se produz e se expressa a *função orientadora* que antecede e condiciona os comportamentos sociais — ou seja, que indica a estratégia da mudança.

É esta função orientadora que delimita e hierarquiza o quadro de possibilidades perante o qual os agentes sociais se referenciam. Sem esta função orientadora, o quadro de possibilidades é arbitrário: é um espaço aberto, mas desprovido de mapa<sup>12</sup>, o que significa que cada grupo social o utilizará e percorrerá de acordo com os seus interesses imediatos, aumentando o grau de violência não regulada, anulando possibilidades e colocando sob ameaça a viabilidade da sociedade.

Neste sentido, a questão estratégica que mais frequentemente um processo de mudança coloca à dimensão política situa-se na alternativa entre uma *evolução sustentada* (correspondendo ao que se designa por reformismo) e um *salto qualitativo* (correspondendo ao que se designa por mudança radical). Cada um destes ramos de evolução tem consequências diferentes para a determinação do quadro de possibilidades e, portanto

---

<sup>11</sup> O conhecimento do que pode ser a ordem posterior é uma necessidade rejeitada tanto pelo optimismo progressista como pelo realismo político: no primeiro, o que conta é que a destruição da ordem anterior corresponde à lógica da história (cf. Marx, *Civil War in France*, 1871, assim como a sua rejeição de qualquer tentação para delinear uma utopia do futuro, no que é acompanhado por Lenine, que se recusa a prever o que será o socialismo); no segundo, a complexidade das relações políticas reais tornaria inútil o esforço de uma concepção prévia orientadora. Em ambos os casos é posta em causa a autonomia efectiva da direcção política, ainda que com o preço de contrariar os factos observáveis, onde a imagem de direcção política aparece com o estatuto de necessidade social.

<sup>12</sup> Sobre a importância do conceito de mapa ver Gregory Bateson, *Steps to an Ecology of Mind*, 1972 («the mental world is only maps of maps of maps, ad infinitum») e Alfred Korzybsky, *Science and Sanity*, 1941 («the maps not the territory»). A direcção política é uma produção de mapas para um território que só pode ter existência social depois de associado a um mapa.

para o tipo de orientação que é produzido pela dimensão política. Para avaliar esta questão estratégica é necessário considerar o ponto de mudança na sua vizinhança histórica, pois, sendo esse o período de maior fluidez social, é também aí que se localiza a ocasião de maior responsabilidade da direcção política.

A facilidade com que se processa a mudança política, sem resistência por parte dos anteriores detentores do poder e com um pretexto detonador muito limitado em comparação com as consequências que produz, é um sinal negativo para a hipótese de uma evolução sustentada. Essa facilidade e esta desproporção fazem prever que o poder até aí estabelecido deixou acumular uma série de problemas para a qual não encontra solução — e é essa série, mais do que qualquer dos seus pontos, que provoca o modo e a data da sua queda, implicando a extensão das suas consequências. A mudança política seria assim mais um abandono precipitado perante o reconhecimento da exaustão de um específico quadro de possibilidades do que uma transferência programada ou do que uma conquista heróica.

Uma avaliação do estado da sociedade anterior ao ponto de transformação, ainda que fosse feita com base nos indicadores públicos e sem um conhecimento detalhado das informações dos decisores políticos, concluiria pela inevitabilidade de um corte de tendências<sup>13</sup>. A condicionante balança de pagamentos (após a variação do preço do petróleo no último trimestre de 1973), a desregulação dos mercados financeiros (com efeitos directos na sustentação dos níveis de investimento e da formação da poupança), a alteração das curvas de custos (salários e inflação) e a pressão de expectativas sociais ascendentes sobre um regime sem legitimidade democrática e sobre um sistema produtivo desequilibrado e vulnerável ao exterior tornavam improvável a subsistência dessa ordem política e praticamente impossível a evolução sustentada do sistema económico. Não estava em dúvida a existência de uma crise de continuidade<sup>14</sup>, mas apenas o momento e o pretexto detonador que a tornariam socialmente visível e politicamente operativa.

Perante estas características da vizinhança anterior ao ponto de transformação, e perante a impossibilidade prática de uma evolução sustentada do sistema económico na hipótese improvável de se manter o regime político<sup>15</sup>, a questão crucial transferia-se para a determinação do tipo de

---

<sup>13</sup> É incorrecta a ideia, geralmente estabelecida, de que a mudança política não foi prevista com antecedência. Isto poria em causa não só a qualidade da informação disponível a que tinham acesso os responsáveis políticos, como até a sua capacidade para interpretar a situação na época. Por outro lado, essa previsão era publicamente exposta: num seminário para gestores de empresas realizado em Fevereiro de 1974, com a participação de Ernâni Lopes, A. H. Oliveira Marques, Rui Machete, Luís Barbosa, Morais Leitão e outros, essa possibilidade foi expressamente apresentada como a evolução imediata mais provável.

<sup>14</sup> A crise de continuidade política não teria de ser o efeito da diferença introduzida por um novo poder político: seria, sim, a consequência da acumulação de problemas não resolvidos em áreas escolhidas como vitais para a função de regulação do regime. Em certa medida, este cai como uma consequência «implicada» pelos seus próprios fundamentos originários, na medida em que é aí que se concentra a sua crise de regulação. Que esses mesmos sinais de crise de regulação se tenham mantido para além da queda do regime é um indicador forte de que a crise de continuidade não resolveu a questão essencial da direcção política.

<sup>15</sup> A tese da convergência dos interesses empresariais com os interesses do regime autoritário parece evidente em função das protecções e privilégios assegurados e dos acontecimentos que se verificaram na esfera económica após a queda do regime. Porém, esta evidência aparente não explica que tipo de racionalidade empresarial poderia justificar a aceitação dessa posição de elevado risco e de inteira sujeição dos interesses empresariais ao destino de um

leitura estratégica que seria feita pelos agentes do novo poder político após o ponto de transformação. De facto, essa seria a fonte da linha de orientação que permitiria explorar o novo espaço de possibilidades associado à mudança — um espaço certamente estreito e de composição complexa se se tiver em conta a acumulação de problemas não resolvidos que o antecede.

Esta questão crucial encontrará uma resposta paradoxal: essa leitura estratégica da mudança não será feita com base nas indicações mais recentes, mas sim em concepções formuladas por aqueles que vão constituir a nova classe dirigente<sup>16</sup> em períodos mais recuados e, em geral, numa posição de afastamento ou de exílio, sem referência às condições concretas de decisão e sempre numa óptica predominantemente política. Isto é, a nova linha de orientação, tal como é formulada pelos novos dirigentes políticos (e não obstante as suas divergências ideológicas), é o prolongamento das suas interpretações críticas, há muito estabelecidas, sobre o regime autoritário, agora objectivamente confirmadas pelo colapso dessa política e pelo acolhimento social eufórico de outras ideias e de outros agentes políticos<sup>17</sup>. Por isso, a linha exclusiva de orientação política após o ponto de transformação, a estratégia de mudança, é modernizadora e racionalizadora, *propondo a amplificação das tendências de evolução anteriores* — até porque são interpretadas como as forças criadoras da nova ordem política. Assim, a leitura estratégica concentra-se na afirmação da possibilidade de uma evolução sustentada, onde a correcção de alguns desequilíbrios e desigualdades seria um factor imediato de maior desenvolvimento das unidades e projectos *existentes*. O salto qualitativo, necessário e suficiente, dar-se-ia apenas na dimensão política, colocando as estruturas políticas ao serviço da produção e da regulação de uma ordem mais eficaz e mais viável. A *crise política*, detonada pelo pretexto militar, ocultou a *crise económica* e a *crise global de orientação*, permitindo que se instalasse um unânime optimismo modernizador<sup>18</sup> nos lugares de direcção política.

Enquanto todas as sociedades desenvolvidas entram na primeira fase de uma longa crise de ajustamento em consequência da alteração do preço da energia, a sociedade portuguesa inicia um ciclo de euforia optimista,

---

regime. E, por outro lado, é uma tese que parece associar, por «implicação», a prosperidade económica a essa especial articulação de interesses. De facto, a salvaguarda dos interesses empresariais exigiu o seu afastamento em relação ao regime autoritário, designadamente a partir do momento em que a sua estratégia de política económica, subordinada a outros objectivos políticos, apontava para situações de inviabilidade.

<sup>16</sup> Há vários modos de classificar a nova classe dirigente. Um dos menos frequentes, mas talvez dos mais produtivos, é o que se baseia nos critérios da sua experiência. Nesta perspectiva, a nova classe dirigente é formada por personalidades sem experiência de decisão política efectiva, por técnicos intermédios, por exilados (do interior e do exterior) e por elementos que tinham vivido afastados das realidades continentais por longos períodos. O que há de comum a todos eles é a propensão a considerarem a sociedade portuguesa desenvolvida, modernizada e obedecendo a condições estáveis de racionalização. E será em função desta propensão que irão elaborar as suas concepções políticas.

<sup>17</sup> Este efeito de confirmação social cristaliza em núcleos rígidos, com a força de evidências, os efeitos da propensão referida na nota anterior.

<sup>18</sup> Apesar das diferenças óbvias nos programas, modos de acção e objectivos políticos, todos os partidos relevantes e todas as personalidades políticas têm em comum a convicção de que o processo de modernização terá um salto qualitativo positivo e que as instâncias de decisão política têm as capacidades necessárias para orientar esse processo.

originado por convicção firme da nova classe dirigente<sup>19</sup> e alimentado sistematicamente pela decisão política (com reflexo material nas despesas públicas, na degradação das estruturas financeiras e na balança de pagamentos). Começa aqui a *evolução contracíclica* da sociedade portuguesa, descompassada em relação à área de influência em que se insere, mas reflectindo (umas vezes com atraso, outras vezes em antecipação, mas sempre de modo caricatural) todos os problemas que se debatem nas sociedades desenvolvidas. Foi um modo singular de entrar na pós-modernidade.

É o efeito desta linha de orientação política e de leitura estratégica que marca o sentido concreto do processo de mudança. Todos os acontecimentos e acidentes se podem reconduzir a esta linha, no sentido de lhes atribuir uma série específica de consequências de entre as várias possíveis.

Em suma, a autonomia da dimensão política numa dinâmica de mudança obriga a considerar de modo prioritário qual é a linha de orientação que produz e se torna dominante, pois é ela que determina as condições de exercício da função reguladora do poder político e é ainda ela que serve de referente às acções dos grupos sociais.

Se esta linha política estiver equivocada, como impedir a desregulação crítica da sociedade e a inviabilização das suas oportunidades de mudança?

## 2. SISTEMA PARTIDÁRIO

De uma mudança política democrática faz parte necessariamente a formação (ou a transformação) de um sistema partidário. Em termos gerais, esta necessidade corresponde à *estruturação da representatividade* do sistema político democrático: os partidos são as organizações representativas na dimensão política, oferecendo um serviço social singular que assegura o reflexo político (isto é, traduzido em termos das possibilidades políticas) dos interesses sociais. Em termos concretos, um sistema partidário que se implanta depois do colapso de um regime não democrático começa por ser uma necessidade de arranjo e distribuição de personalidades políticas em função de uma prévia interpretação de possibilidades políticas, designadamente em função dos mercados eleitorais potenciais<sup>20</sup>. É esta última a acepção mais importante para o caso português: o sistema partidário não é o produto da dinâmica e das expressões sociais, mas aparece antes como uma série de opções que se apresentam tentativa-

---

<sup>19</sup> Mesmo a esporádica voga de concepções «terceiro-mundistas» ficou limitada a questões de organização política, nunca estando em causa para os seus proponentes a possibilidade e a necessidade de estruturar um Estado-providência idêntico aos que se encontram na Europa ocidental.

<sup>20</sup> Os partidos formaram-se sem que houvesse um conhecimento actualizado do que poderia ser o comportamento eleitoral e do que seriam as grandes opções estratégicas perante o recenseamento universal. Por outro lado, os partidos apresentam-se em termos de distinções político-ideológicas que pretendem corresponder a distinções sociológicas abstratas, mas sem que a essa intencionalidade pudesse corresponder o conhecimento de indicadores objectivos. Até às primeiras eleições, em 1975, são os partidos que procuram condicionar as intenções de voto presumidas, em lugar de procurarem corresponder a uma lógica de representação. Esta é uma das razões que explicam a importância crucial que estas primeiras eleições terão na determinação das possibilidades políticas e dos espaços partidários.

mente a um universo eleitoral desconhecido<sup>21</sup>. Os partidos portugueses apresentam-se como interclassistas<sup>22</sup> antes mesmo de terem elaborado posições políticas bem diferenciadas em termos das suas representações sociais, o que terá contribuído para a sua maior complexidade interna e, em última análise, para o que depressa se exprime como crises de identidade dos partidos.

Nas condições concretas em que se deu a mudança política em Portugal não seria possível encontrar uma organização partidária cuja estrutura representativa fosse originada em acções espontâneas e historicamente consolidadas dos grupos sociais: afinal, esse foi um dos comportamentos reprimidos durante meio século, e mesmo a experiência anterior não fora especialmente eficaz. Mas a contrapartida inevitável desta limitação não foi considerada importante, também ela absorvida pela linha geral de interpretação optimista que já foi referida a propósito da estratégia da mudança: a fragilidade das estruturas partidárias não seria um factor crítico, na medida em que a qualidade dos seus dirigentes e a vontade democrática que percorria a sociedade portuguesa seriam suficientes para superar essa dificuldade "congénita"<sup>23</sup>.

Esta concepção optimista viria a revelar-se crucial em três níveis diferentes e convergentes nos seus efeitos: na formação do poder, no exercício do poder e na revisão da linha de orientação política dominante a partir do momento em que a evolução real da sociedade se mostrou contrária à previsão optimista de maior eficácia e de maior viabilidade. À autonomia da dimensão política no processo de mudança, já referida, adiciona-se neste caso o *isolamento do sistema partidário*, onde a interacção interna e as condições de subsistência de cada entidade partidária (de que fazem parte as personalidades fundadoras) são mais importantes do que as suas acções e propostas dirigidas aos grupos sociais. Com excepção dos momentos eleitorais, os partidos actuam em circuito fechado; e, mesmo nas oportunidades eleitorais, a sua expressão limita-se a modalidades de espectáculo, onde as necessidades de adaptação se sobrepõem às exigências da orientação política<sup>24</sup>.

Em suma, o sistema partidário duplica e reforça a linha de orientação política originária, optimista, modernizadora e racionalizadora, em lugar de ser o espaço de formação de alternativas ajustadas às novas condições reais e justificadas pela crescente discrepância entre o que era esperado e o que estava a ser obtido.

---

<sup>21</sup> É reveladora a série de esforços que se desenvolvem sistematicamente para condicionar o «voto útil», designadamente através dos sinais anunciadores da política de alianças (e onde a distinção essencial se estabelece entre a apresentação de coligações pré-eleitorais e as que se formam, de modo expresso ou tácito, depois de conhecidos os resultados).

<sup>22</sup> A versão portuguesa do «interclassismo» é, de facto, uma mera estratégia de *catch-all party*: não há uma articulação prévia de interesses diferenciados numa única linha de orientação política, mas sim uma tentativa de agradar a todos os espaços eleitorais. Na evolução europeia, uma estratégia de *catch-all* corresponde usualmente a uma evolução longa, partindo de um núcleo forte, para depois alargar o seu espaço de atracção: o núcleo forte mantém-se como o centro da consistência das linhas de orientação. No caso português, esta evolução é muito rápida (dir-se-ia mesmo que é instantânea, pois a generalidade dos partidos já nasce assim), o que põe em causa a coerência interna ou mesmo a identidade desses partidos.

<sup>23</sup> O papel excepcional desempenhado pelas personalidades na política portuguesa é um sinal de que esta interpretação optimista se veio a revelar, ao mesmo tempo, ajustada no diagnóstico e incorrecta na terapêutica.

<sup>24</sup> Em geral, uma dependência forte dos «mercados» eleitorais impede a distanciação crítica necessária ao exercício da orientação política.

Em termos de análise comparada, o sistema partidário português é *numericamente* instável, no sentido de que o seu formato de quatro partidos e as relações que têm estabelecido entre si geram uma dinâmica que o deverá levar a um formato real de três ou de cinco partidos<sup>26</sup>.

Em termos de espaços de influência, o sistema partidário português é *estrategicamente* instável, na medida em que a concentração de votos no espaço central e a rigidez relativa dos votos periféricos criam relações conflituais, de atracção e de repulsão, sempre orientadas para esse espaço central, mas com reflexos indirectos imediatos nas fronteiras periféricas. A contabilidade de ganhos e perdas é complexa, o que, só por si, explicaria as oscilações de estratégias e a duplicidade das alianças. Por cada solução interpartidária que se formaliza desencadeia-se a preparação da sua alternativa — essa é a condição da permanência no poder. Daqui deriva uma relação básica de insegurança em cada entidade partidária e uma preocupação comum de esbatimento das diferenças em termos de concepção de linhas políticas, reconduzindo-as a uma única forma básica em resultado de concessões e de imposições recíprocas. Sendo improvável que se venham a obter ganhos de eficácia e de viabilidade por este método, acabará por ser confirmada a utilidade em ter sempre preparada uma alternativa ao que existe: a instabilidade estratégica é uma propriedade inerente a este sistema partidário. Mas, como essas alternativas não se situam no plano conceptual, mas apenas no plano das alianças, a estabilidade das linhas de política é o efeito paradoxal das mudanças de poder.

Em termos das *famílias ideológicas* conhecidas, o sistema partidário é não só completo, mas também saturado (pois cada partido contém variantes de circunstância que cobrem todas as tonalidades possíveis). Contudo, estas famílias ideológicas têm uma validade limitada depois da crise dos anos 70, sendo discutível a sua utilidade na orientação da mudança em Portugal. Mais importante ainda: foram essas fórmulas ideológicas (ainda que aplicadas em modos simplistas) que formaram a base da linha de orientação política originária que tem presidido ao processo de mudança em Portugal. Tendo em conta os efeitos práticos obtidos, não é claro que a saturação ideológica que se encontra no sistema partidário português seja um factor positivo. Pelo contrário, esta característica torna mais difícil a aceitação da inovação e acentua a insensibilidade dos agentes políticos a concepções diferentes, trocadas pelas contínuas combinações entre variantes ideológicas convencionais, mas reconhecidas.

É um sistema partidário *incompleto* ou *imperfeito*, cuja evolução natural se tornou circular: esgotadas as combinações, só resta retomar um ponto da série já conhecida. É por isso que se pode considerar que a oportunidade dinâmica do sistema político já não se encontra no sistema partidário, mas sim na tensão interna que existe nos grupos sociais intermédios e no que vier a ser a sua manifestação no espaço eleitoral central. Por outras palavras, as soluções políticas que venham transformar as relações circulares estabele-

---

<sup>25</sup> Cf. Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: a framework for analysis*, vol. I, Cambridge University Press, 1976. Para o caso português há algumas sugestões interessantes nos trabalhos de Maria José Stock.

<sup>26</sup> O estudo desta dinâmica possível é feito em *A Ilusão do Poder*, Publicações D. Quixote, 1983, e em *The hidden fluidity in an ultra-stable party system*, 1984.

cidas no sistema partidário estão dependentes de *acidentes eleitorais* que alterem o “mercado” eleitoral: é a reacção das classes médias à crise de viabilidade que poderá abrir novas possibilidades políticas, mas não é o sistema partidário, enquanto tal, que as produz<sup>27</sup>.

## (ii) OS COMPORTAMENTOS ELEITORAIS

Esta transferência do centro de decisão estratégica da dimensão política para a dimensão social (ainda que filtrada através do instrumento político que são as eleições) é a prova mais evidente da extensão da crise política. Mas é também a contraprova negativa para a linha originária de orientação política assente no optimismo modernizador e racionalizador. Não é a única contraprova negativa, mas é certamente a mais significativa para avaliar o modo como a nova classe dirigente geriu as oportunidades oferecidas pela mudança.

Tendo em conta a importância daquela transferência do centro de decisão estratégica, será útil recordar o que têm sido os traços mais importantes dos comportamentos eleitorais. Eles mostram uma grande estabilidade estrutural (que, aliás, se revela também nas sondagens que são realizadas durante as fases entre eleições). Não obstante, verifica-se também que variações mínimas nos resultados eleitorais têm sido usadas para gerar e legitimar alterações significativas nas estratégias partidárias e na formação de alianças. É o que se pode ver comparando as variações de votações com as variações do potencial de alianças no sistema partidário:

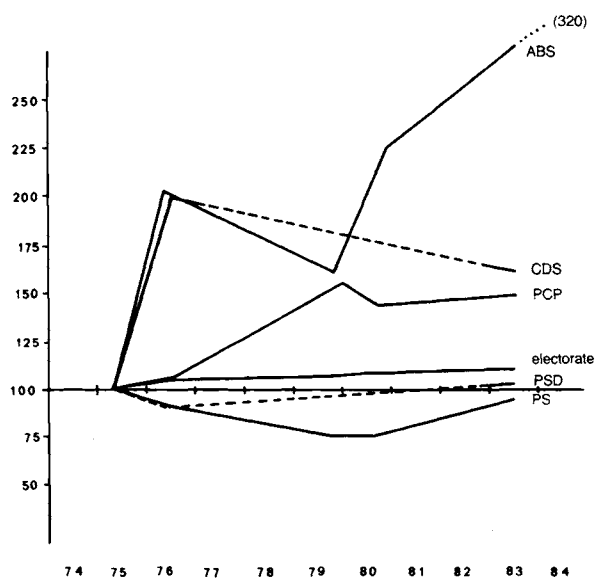


Fig. 2

<sup>27</sup> A articulação imperfeita na relação de condicionamento-adaptação ao «mercado» eleitoral acabou por conduzir à saturação de possibilidades de combinação entre partidos, sem que o «produto» seja satisfatório em termos das expectativas criadas.

|     |      |      |  |      |      |  |      |
|-----|------|------|--|------|------|--|------|
| PS  | 37.9 | 35.0 |  | 27.4 | 27.8 |  | 36.1 |
| PSD | 26.4 | 24.0 |  |      |      |  | 27.2 |
| PCP | 12.5 | 14.6 |  | 19.0 | 16.8 |  | 18.1 |
| CDS | 7.6  | 15.9 |  |      |      |  | 12.6 |

|         |      |      |  |      |      |  |      |
|---------|------|------|--|------|------|--|------|
| PS/PSD  | 64.3 | 57.7 |  |      |      |  | 63.3 |
| PSD/CDS | 34.0 | 39.9 |  | 42.2 | 47.6 |  | 39.8 |
| PS/PCP  | 50.4 | 49.6 |  | 46.4 | 44.6 |  | 54.2 |

75

76

80

83

Fig. 3

Esta história eleitoral não oferece nenhuma indicação de que o eleitorado, e mais exactamente o eleitorado central, seja capaz de produzir autonomamente uma oportunidade de renovação no actual sistema partidário. Terá de haver um factor de novidade, ou um factor de concentração eleitoral, para que o sistema partidário encontre uma alternativa para a sua actual dinâmica circular. Nas circunstâncias presentes, o factor de novidade pode ser constituído pela formação de um novo partido, enquanto o factor de concentração eleitoral poderá ser obtido através de uma eleição presidencial que depois se desdobre em eleições parlamentares. Em ambas as hipóteses, ou na conjugação das duas, há uma oportunidade de reajustar o formato do sistema partidário de modo a controlar a sua instabilidade numérica e, no caso mais favorável, de controlar também a sua instabilidade estratégica.

Em qualquer caso, é óbvio que este tipo de transferência do centro de decisão estratégica para o eleitorado não passa de um recurso temporário que, para ser eficaz, precisa de ser acompanhado (e organizativamente precedido) por uma reconversão das funções partidárias. Se esta reconversão não existir, ou se não for feita em tempo útil para aproveitar as oportunidades eleitorais, uma escolha eleitoral diferente da que se tem verificado com regularidade, para além de ser uma hipótese remota, não teria nenhuma continuidade e apenas funcionaria como uma expressão de protesto sem tradução política efectiva.

### (iii) AS FUNÇÕES PARTIDÁRIAS NORMAIS

O desvio entre o que era previsto na linha de orientação originária para a mudança política e aquilo que é a sua evolução real conhecida é demasiado acentuado para que se invoque em sua justificação uma série desfavorável

de acidentes. Aliás, nunca a direcção política se pode colocar nesta posição condicionada ao que lhe seria favorável — ainda que se soubesse definir exactamente o que isso é. A direcção política exerce-se perante as circunstâncias reais e é nelas que terá de encontrar a linha possível de viabilidade.

Neste sentido, um partido não se limita a ser uma estrutura de *representação* de interesses sociais. É sobretudo uma entidade que produz *orientações políticas* e, por essa via, exerce uma função de  *direcção* de grupos sociais perante as circunstâncias concretas que se definem numa sociedade. Não o poderá fazer sem dispor de uma *organização* suficientemente complexa para responder a essas exigências (é a “empresa de serviços” mais sofisticada numa sociedade moderna, tendo há muito relegado para planos secundários a sua função inicial de câmara de amplificação de interesses sociais). E a sua plena eficácia exigirá o exercício efectivo da sua parcela de poder, uma vez conquistada a legitimidade democrática — o que significa que deverá ser uma *estrutura de comunicação* e uma *estrutura de decisão*.

Estas são, em versão simplificada, as funções normais de um partido. A falta de cumprimento de alguma delas deverá provocar uma perda de competitividade do partido deficiente em relação aos outros, até que se mantenham em posições dominantes apenas aqueles que assegurem uma ligação eficaz nas suas funções básicas: representação — orientação — direcção — organização — comunicação — decisão.

O caso português desmente esta lógica de mercado transferida para a relação política. O sistema partidário reproduz-se nos seus traços essenciais, apesar de a decisão conduzir a situações de inviabilidade; a comunicação não atrai novos apoios e eleitores; a organização é incipiente; a direcção social é inexistente; a orientação política limita-se a reproduzir uma concepção optimista originária e a recolher os efeitos que ela teve nas expectativas e movimentos sociais; a representação é uma convenção esquecida, quando não há eleições próximas, ou mesmo distorcida para satisfazer objectivos de aliança. Apesar disso, há estabilidade eleitoral e não se verificam ganhos sensíveis de competitividade nas relações entre os partidos. A imobilidade que se manifesta na estabilidade estrutural do eleitorado terá como justificação o facto de não haver alternativas de escolha: em todos os partidos há o mesmo tipo de deficiências<sup>28</sup>, pelo que a motivação de mudança é reduzida e tem como tradução mais fácil a abstenção<sup>29</sup>. Mas essa imobilidade tem ainda uma outra componente: nenhum dos partidos procura explorar o espaço de deficiências dos outros para alargar a sua capacidade de atracção e de intervenção. E não é provável (pelas informações tornadas públicas) que os projectos para a formação de um novo partido resolvam (ou, até, queiram resolver) estas questões.

Este é um sinal forte de que as deficiências partidárias são mais fundas do que uma análise política comparada levaria a supor. E a sistemática crise de regulação que, em última análise, está associada ao funcionamento dos partidos seria mais difícil de resolver do que é previsto nas teorias estabelecidas.

---

<sup>28</sup> O PCP tem estruturas e modos de funcionamento diferentes dos dos restantes partidos relevantes. Porém, essas diferenças são usadas na relação de concorrência para limitar as suas possibilidades eleitorais, inseridas na aceção genérica de concepções e práticas totalitárias.

<sup>29</sup> Só a abstenção teve, até agora, variações relevantes (cf. fig. 2).

### 3. AS CONDIÇÕES DA DECISÃO POLÍTICA

O processo de mudança, inteiramente dependente da capacidade de regulação que lhe seria assegurada pelo sistema partidário e pela qualidade dos novos dirigentes políticos, beneficiando da liberdade de expressão e das indicações eleitorais para melhor controlar o alcance das suas decisões, limitou-se a ser o prolongamento de uma crise que lhe é anterior e que a mudança política contribuiu para ocultar. Se este efeito de ocultação se limitasse a um curto período, poder-se-ia interpretá-lo como o resultado de um excesso de optimismo estratégico que os factos viriam corrigir. Não é este o caso. Pelo contrário, a membrana de opacidade é cada vez mais espessa, para isso contribuindo os efeitos das decisões entretanto tomadas. Mesmo as tentativas de maior risco para inflectir a linha de orientação política acabam por se revelar infrutíferas, reproduzindo as linhas de decisão já conhecidas.

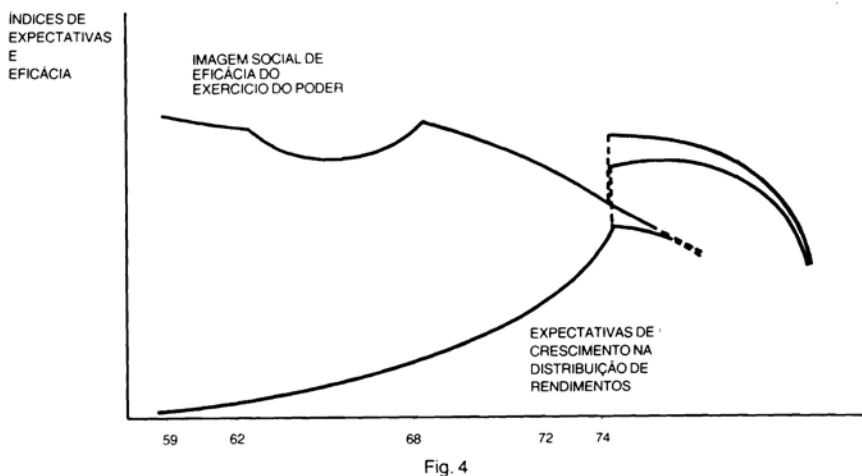
A dinâmica da crise, acelerada pelo processo de mudança, absorve as diferenças, gerando consequências opostas às esperadas nas concepções estratégicas e anunciadas nas expressões políticas.

Como geralmente acontece nos processos sociais complexos, a descrição desta sequência pode fazer-se por mais de um modo. Para este texto escolheu-se uma versão simplificada, utilizando como ponto nuclear as *condições da decisão política*, isto é, as *condições de exercício do poder*. Não é uma descrição suficiente, mas é um passo necessário para o argumento que aqui se apresenta.

#### (i) A HIPÓTESE DO PODER EQUIVOCADO

Quando todas as hipóteses razoáveis são eliminadas, a que restar, por mais inverosímil que seja, terá de ser examinada<sup>30</sup>. No espaço paradoxal em que se tem desenvolvido o processo de mudança política, se alguma coisa ainda tem sentido, é admitir que o modo de exercício do poder não tem sentido — isto é, que assenta numa *base equivocada*. É uma hipótese extrema, mas não é um jogo de palavras, é uma exploração de factos: é um poder equivocado porque fundamenta as suas decisões em possibilidades que não existem, pouco importando que esses erros sejam uma consequência de fixações ideológicas, de imitação dos padrões comuns a outros países ou de meras conveniências circunstanciais que têm como finalidade a conquista ou a conservação do poder. E a prova da sua existência está na série de fracassos que se têm acumulado, *sempre vividos como se fossem surpresas difíceis de explicar*.

A interpretação da génese deste equívoco não é fácil e não poderá ser feita aqui de modo satisfatório. Contudo, é possível propor-lhe uma interpretação geral: a mudança política detonada pela intervenção militar ocultou uma crise anterior que não foi resolvida e que continuou o seu curso sem que as condições da mudança política permitissem a sua interpretação e o seu domínio. Em termos muito gerais, é o que fica representado na figura 4.



E é possível, ainda, apresentar como complemento desta imagem dois diagramas de sequência que registam os efeitos previsíveis de uma linha de orientação política que seja estruturada a partir de uma base equivocada<sup>31</sup>.



<sup>31</sup> Em geral, as designações usadas nos quadros são auto-explicativas. A exceção será a concepção de *poder contraído*, tanto mais que ele se aplica a uma situação em que há um alargamento da área de responsabilidades do poder. O que se pretende mostrar com aquela designação é que o poder se *contrai* em consequência dos problemas que *não resolve* e das expectativas que *não satisfaz*, acabando por recorrer a fórmulas de concepções de um *poder tradicionalista*, assentes em equilíbrios que se estabelecem a um nível mínimo de satisfação e de produção. Ou seja, o alargamento da área de responsabilidade do poder não conduziu a um alargamento do poder nem ao aumento da sua capacidade inovadora. Por isso, o exercício do poder acabará condicionado pelo que lhe é imposto pelos limites materiais, perdendo assim todo o seu espaço de manobra e de escolha entre alternativas. A dinâmica principal nestes diagramas é a que se estabelece entre os seus dois termos iniciais, entre o *poder equivocado* e o *poder contraído*; tudo o resto são consequências «implícadas» nesta dinâmica principal.

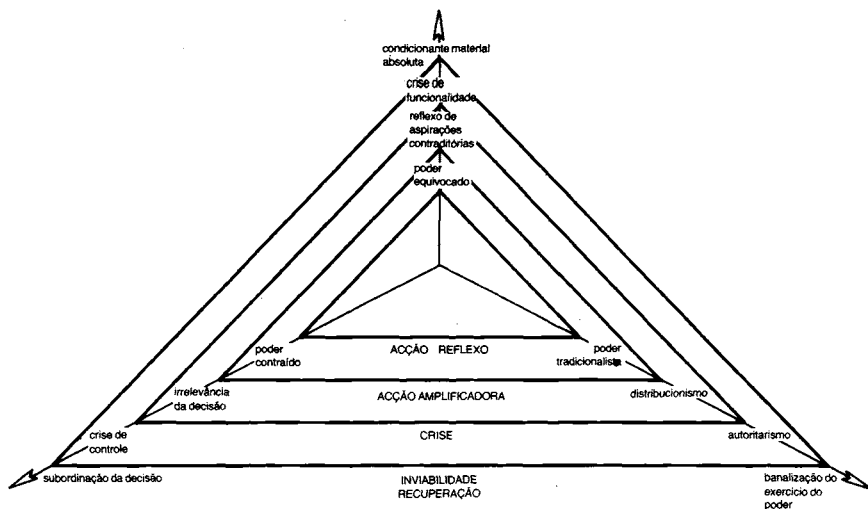


Fig. 6

O pleno desenvolvimento deste processo cumulativo de efeitos perversos a partir de uma base equivocada só é possível por um período tão longo porque há condições acessórias que favorecem a sua continuidade, permitindo que essa base equivocada não tenha de ser revista, e antes se aprofunde.

#### (ii) A BANALIZAÇÃO DA CONDICIONANTE ELEITORAL

A primeira dessas condições acessórias é a neutralização do efeito eleitoral como oportunidade geradora de alternativas políticas. É evidente que há eleições e que não há fraudes na recolha e contagem de votos. Mas não é menos evidente que as eleições (com excepção das primeiras, realizadas em 1975)<sup>32</sup> são utilizadas como ocasiões formais que legitimam opções estratégicas que lhes são anteriores — o que significa que não interrompem a dinâmica do poder equivocado, antes o reforçam e confirmam como a única linha política possível. A condicionante eleitoral deixou de constituir uma ameaça para os decisores políticos que têm acesso ao espaço eleitoral decisivo (o espaço central) e não oferece aos outros mais do que oportunidade de ganhos marginais. E, mesmo que haja variações na

<sup>32</sup> É possível dizer que também as eleições legislativas de 1976 contêm uma surpresa com importantes consequências estratégicas: a votação do CDS (mais do que duplicando em relação às eleições anteriores) impediu que o PPD aparecesse como o primeiro partido em termos de votação (e, secundariamente, fragiliza a sua fronteira à direita). Daqui derivou, entre muitas outras consequências, o facto de não ter sido possível tentar a negociação de uma coligação em 1976. Tendo em conta tudo o que se passará até à coligação de 1983, compreende-se que aquela surpresa eleitoral terá sido, depois das primeiras eleições que definem o perfil do eleitorado, a mais importante indicação de voto.

composição partidária do bloco no poder, manter-se-á a necessidade de excutar uma linha política referenciada ao centro — ou seja, prolongando a linha política que assenta numa concepção equivocada das possibilidades políticas<sup>33</sup>. Em contrapartida desta segurança oferecida pela dinâmica eleitoral aos agentes políticos<sup>34</sup>, as atitudes sociais de descontentamento não têm expressão política organizada, apenas lhes restando a via da abstenção ou a resistência passiva<sup>35</sup>.

#### (iii) O ENFRAQUECIMENTO IDEOLÓGICO E O CONFLITO LATENTE NO ESPAÇO SOCIAL CENTRAL

A plasticidade ideológica que tem caracterizado as decisões políticas concretas, mesmo nos tempos de maior conflitualidade, constitui, aparentemente, um esforço de conciliação com a finalidade de atingir uma maior eficácia política. Em termos da teoria política estabelecida, é uma operação de elevado risco, na medida em que pode alterar a estrutura de representação e assim induzir modificações importantes nos “mercados” eleitorais e ameaçar a identidade dos partidos. Contudo, nem os partidos que melhor exemplificam essa plasticidade ideológica (por vezes de modo caricatural) são eleitoralmente punidos, nem as suas decisões políticas, depois desse esforço de conciliação, apresentam indicadores de eficácia mais favoráveis.

Uma explicação possível para esta crise de racionalidade continuada estaria no facto de essa plasticidade ideológica não ser transferível para os comportamentos e interesses sociais *não homogêneos* que se encontram no espaço eleitoral central, onde diversos grupos sociais intermédios (integrando uma mesma posição de classe média)<sup>36</sup> têm concepções e expectativas diferenciadas ou mesmo interesses contraditórios. Por menor que seja a distância ideológica entre os agentes do poder, a sua proximidade não encontra um reflexo directo e imediato nas atitudes desses grupos sociais: é a resistência e a conflitualidade destes que continuará a prejudicar a eficácia da decisão política, ainda que tivesse elaborado a crítica dos seus equívocos.

#### (iv) AUTONOMIA DO DEBATE POLÍTICO

É natural que, num processo de mudança, a dimensão política assuma uma autonomia efectiva. Mas é paradoxal que o debate político, nessas circunstâncias, se torne autónomo e circular, restrito aos meios políticos,

---

<sup>33</sup> Este equívoco específico resulta da sobreposição das relações de «mercado» político às relações políticas propriamente ditas (isto é, aquelas que condicionam a eficácia das decisões políticas).

<sup>34</sup> Os argumentos apoiados em fundamentação eleitoralista são invocados com mais frequência do que os programas partidários ou as posições ideológicas.

<sup>35</sup> O que contribui para reforçar a atracção dos «mercados» eleitorais, gradualmente reduzidos e cada vez mais susceptíveis de serem interferidos pelas clássicas táticas eleitoralistas. De um modo inesperado, define-se uma tendência para o retorno a um eleitorado reduzido — ainda que com recenseamento universal.

<sup>36</sup> O conceito de classe média em sociologia política tem servido para explicar tudo — até a vitória eleitoral de Hitler. Neste texto, e tendo em conta a época específica a que se refere, a *posição de classe média* é entendida como uma expectativa sobre a economia: posição é aspirações profissionais, possibilidades de consumo, concepção sobre as condições a que deve obedecer a decisão empresarial, expectativa sobre a política de distribuição de rendimentos e de segurança social.

desligado de um debate social alargado (e sendo claro que os dirigentes políticos não o estimulam nem o desejam). Não há uma mudança sustentada sem mobilização e participação social e estas, por sua vez, não se manterão por um tempo suficiente se não tiverem uma direcção política que enfrente os problemas sociais reais.

Se a mudança política é indiscutível em termos do quadro formal da acção política e em termos da inexistência de qualquer ameaça organizada à continuidade da democracia, não é menos indiscutível o seu fracasso como factor de modernização e de racionalização quando se verifica — tanto na dinâmica partidária, como na dinâmica institucional — uma circularidade fechada do debate político<sup>37</sup>.

#### (v) SOBRECARGA DAS RESPONSABILIDADES DO ESTADO

Do ponto de vista quantitativo, a extensão das responsabilidades do Estado é um fenómeno tão óbvio que se poderá justamente considerar como um dos aspectos mais nítidos da decisão política neste período de mudança. Do ponto de vista comparativo, os valores absolutos totais das responsabilidades do Estado (sector administrativo, sector alargado e sector de outras responsabilidades que as instituições de direcção política terão de assumir) atingem os valores máximos europeus.

Contudo, o aspecto mais relevante, e talvez menos tratado, desta evolução situa-se num plano qualitativo. A rapidez deste processo de extensão das responsabilidades do Estado e da consequente absorção de meios financeiros, a complexidade dos interesses sociais envolvidos, a carga política e os interesses partidários associados, a coexistência deste processo com a necessidade de gerir uma crise económica que seria difícil de controlar mesmo em circunstâncias mais estáveis, são factores que convergem para a conclusão de que este capítulo da concepção política originária da mudança correspondia a uma “missão impossível”. Mas, para além de tudo isso, há ainda que ter em conta que a “massa dinâmica” constituída por estas responsabilidades alargadas do Estado vem transformar em profundidade a lógica das relações políticas e as condições da sua racionalização. Já não se trata da questão clássica do intervencionismo do Estado ou das suas políticas proteccionistas. É uma *questão nova* na história política moderna em Portugal: o Estado aparece dotado de uma *dinâmica própria e não regulada*, sendo certo que a dimensão dos meios financeiros e os tipos de responsabilidades que aí estão envolvidas tornam esta dinâmica *incontrolável por qualquer instância de decisão, mesmo que seja a instância governamental*.

#### (vi) AUTO SUFICIÊNCIA DA DECISÃO POLÍTICA

Apesar da crise de eficácia, da crise de racionalidade e da crise de decisão, apesar do fracasso nos objectivos de modernização, há uma auto-suficiência da decisão política que é inédita em situações democráticas

---

<sup>37</sup> É uma circularidade *defensiva*, no sentido de que não conduz à produção de diferenças, mas sim à sua anulação. Neste sentido, a revisão constitucional realizada em 1982 corresponde à expressão máxima destas relações políticas circulares de intencionalidade defensiva.

contemporâneas. Do ponto de vista da teoria política estabelecida para os regimes democráticos, esta autosuficiência é uma característica paradoxal. Do ponto de vista das relações políticas reais, ela é facilmente compreensível se for tido em conta que os decisores políticos têm um acesso directo e praticamente sem restrições ao único centro patrimonial significativo na sociedade portuguesa. De um modo mais preciso: pela primeira vez, os agentes políticos pagam-se a si próprios sem que haja qualquer agente social nacional que possa pretender competir nesse domínio. Este é um tipo de poder que não tem uma teoria estabelecida, a menos que se pretenda transferir para as situações democráticas as relações que se estabelecem em sociedades de domínio ideocrático centrado no Estado e nas suas burocracias.

#### (vii) RELAÇÕES DE CLIENTELA E NEOCORPORATIVISMOS

A dinâmica da mudança política terá, afinal, produzido o oposto do que se propunha realizar. Em lugar da modernização e da racionalização, conduziu à máxima expressão do poder burocrático, conjugando uma concepção equivocada com a auto-suficiência da decisão política e o acesso reservado, sem controlo social de qualquer espécie, ao único centro patrimonial relevante. A participação democrática estaria assim condicionada a legitimar aquilo que se apresenta sem alternativa — e que de facto a não tem no quadro das crises sucessivas acumuladas. A modernização das relações económicas ficou traduzida na proliferação de clientelas ligadas ao exercício da decisão política<sup>38</sup> ou, em alternativa, limitada a uma relação de dependência estabelecida com centros económicos externos. E a racionalização da organização social acabou por resultar numa dinâmica espontânea de defesa das especializações sociais (qualquer que seja a sua natureza), realizando na prática aquilo que nenhum corporativismo oficial jamais conseguiu atingir: em grande medida, este neocorporativismo é o que está mais próximo da sua origem medieval, o que talvez seja o melhor comentário a este processo de mudança política.

## 4. OS EQUILÍBRIOS POLÍTICOS TRADICIONAIS

As páginas anteriores seriam suficientes para responder ao tema deste colóquio organizado pelo Instituto de Ciências Sociais naquilo que se refere ao papel dos partidos no processo de mudança em Portugal desde 1974. Contudo, seria pouco consequente, do ponto de vista analítico, deixar o tema nesta nota pessimista — por justificada que seja. Correndo o risco de ultrapassar a dimensão proposta para as comunicações, será ainda desenvolvida, embora em notas breves, uma *perspectiva complementar* que dê um sentido mais preciso às análises anteriores.

---

<sup>38</sup> É uma relação que se estabelece nos dois sentidos: de interesses empresariais e económicos para as instâncias de decisão política (para conhecer os seus mecanismos internos e para garantir as protecções convenientes); de organizações e personalidades políticas para as empresas e outras actividades económicas (para assegurar a sua subsistência continuada ou mesmo a sua autonomia pessoal). Tudo isto é natural. Só não é natural que não seja abertamente reconhecido, pois os processos de ocultação contribuem para uma qualidade global da decisão política pouco satisfatória.

É frequente encontrar em analistas estrangeiros a proposta de classificação da sociedade portuguesa como sociedade patrimonialista<sup>39</sup>. E é fácil encontrar em analistas dos sistemas patrimonialistas e neopatrimonialistas descrições e previsões que se ajustam de modo muito significativo à evolução dos acontecimentos na história política portuguesa<sup>40</sup>. É interessante notar, entretanto, que esta perspectiva teórica não tem recebido um acolhimento favorável por parte dos analistas portugueses — que praticamente se lhe não referem.

Contudo, um dos sinais fortes da nossa história política é a importância do papel desempenhado pelos centros patrimoniais, tivessem eles uma base nacional ou uma relação estreita com centros externos, estivessem ligados a uma actividade económica ou fossem apenas concentrações de riqueza acumulada. Não são só os decisores políticos que têm de se referenciar a esses centros patrimoniais. São também as *élites* políticas e culturais que se lhes referem, seja na perspectiva de os responsabilizar pelos obstáculos ao desenvolvimento, seja para os aliciar para os programas de modernização. Em qualquer dos casos, estes centros patrimoniais exercem sempre um papel de condicionamento dos centros do poder político, limitando a sua autonomia ou a sua liberdade de decisão e criando alternativas de ocupação profissional que são concorrentes com o serviço do Estado. Não é por mero acidente que os grupos sociais ascendentes procuram o estabelecimento de ligações estreitas com estes centros patrimoniais, não só para ascenderem a um estatuto social, mas também para alargarem a base capitalista das suas actividades nascentes ou em expansão. E também não será por acidente que todas as mudanças políticas têm como uma das suas vertentes importantes a apropriação e a redistribuição dos valores patrimoniais detidos por esses centros ou «famílias».

No período de rápido crescimento económico dos anos 60 e da primeira parte dos 70, prolongando um processo de acumulação de capital que se desenvolvia desde o início do século, o papel dos centros patrimoniais modernos corresponde à função de *centros de racionalização* — conjugando a acumulação de capital com a acumulação de capacidade técnica e a exploração concreta de oportunidades económicas. Certamente pela predominância da sua actividade industrial, comercial e financeira, esses centros patrimoniais modernos receberam a designação de «grupos económicos». É, provavelmente, uma designação deslocada, pelo menos se for utilizada na sua acepção comum nas economias desenvolvidas. Seria mais ajustado à realidade portuguesa designá-los como «casas patrimoniais», onde o sentido familiar tinha um valor muito superior ao sentido tecnestrutural ou ao sentido associado à dispersão accionista do capital. Mas o ponto essencial não é a questão da sua designação, mas sim o facto de constituírem centros de racionalização *alternativos* ao centro de racionalização

---

<sup>39</sup> Para evitar uma longa lista de textos, referem-se apenas os autores, ainda que com a prevenção de que há diferenças interessantes entre eles: Howard Wiarda, Douglas Wheeler, Lawrence Graham, Thomas Bruneau, Alex Macleod, Walter Opello, Jr, Stanley Payne, Joyce Riegelhaupt, Philippe Schmitter, Harry Makler, Juan Linz, Richard Morse, etc.

<sup>40</sup> Para além dos textos clássicos de Max Weber sobre burocracia, racionalização e a sociedade clássica chinesa, deve citar-se S. N. Eisenstadt, especialmente *Traditional Patrimonialism and Modern Neopatrimonialism*, Sage Research Papers in the Social Sciences, 1973, com realce para as pp. 20-30.

estatal comandado pelo poder político<sup>41</sup>. É esta função de alternativa (mais exactamente, de alternativa múltipla), em torno da qual se estavam a formar novos centros de racionalização em condições de crescente autonomia, que é interrompida bruscamente com a mudança política *sem que tenha sido substituída por qualquer outra equivalente*.

Seria importante olhar para esta questão sem fixações ideológicas, porque o que nela está em causa é a inevitável existência de um único centro patrimonial — o Estado — que tornaria a burocracia política não só autónoma, mas também auto-suficiente<sup>42</sup>. Quando analisada por esta perspectiva, a *função partidária actual* apresenta-se como um modo de selecção de candidaturas aos lugares do Estado, ou seja, como as principais ou mesmo únicas portas de acesso ao único centro patrimonial existente<sup>43</sup>. E, como seria de esperar de uma sociedade patrimonialista, as mudanças políticas aparecem então na forma de «revoluções de guiché»: quando um fecha e outro se abre, há uma convulsão na fila de espera, em que alguns (talvez os mais ponderados e certamente os mais distraídos) são ultrapassados pela rapidez dos outros — sem que seja claro que estes saibam realmente o que pretendem fazer.

Aliás, a evolução real da sociedade acaba por reproduzir, ainda que em modalidade fraca, a lógica tradicional dos centros patrimoniais: as *redes de clientelas* que se desenvolvem na simbiose da actividade económica com o protecçãoismo e as concessões políticas especiais não são mais do que tentativas espontâneas de reconstrução de uma lógica funcional já conhecida. Mas é igualmente evidente a fragilidade destas redes de clientelas como bases para o processo de acumulação de capital que seria necessário para financiar a renovação empresarial. Por outras palavras, retomam-se os vícios com pior qualidade, sem garantir nenhuma das virtudes.

## (ii) PODER FUNCIONAL

Esta evolução paradoxal (no sentido de produzir um efeito global muito diferente do anunciado, o que não quer dizer que não tenha sido desejado por alguns) conduz à questão de saber o que é o *poder eficaz*, na dupla acepção de ser um factor de equilíbrio regulado nas relações políticas e um centro de direcção política susceptível de orientar um desenvolvimento sustentado da sociedade. É esta, no fundo, a questão essencial para determinar a viabilidade da ordem democrática.

---

<sup>41</sup> Essa função de racionalização alternativa era constituída por características cumulativas: autonomia financeira relativa, potência de recrutamento e de organização, lógica funcional própria, papel vital nas políticas de desenvolvimento, perspectivas estratégicas de muito longo prazo. A substituição desta função ou a sua reconstrução não estão ao alcance de expressões de vontade política: são processos que exigem tempos longos de maturação.

<sup>42</sup> É sintomático o crescente interesse europeu por esta questão «clássica» (cf. Max Weber) da auto-suficiência burocrática, com especial relevo para o caso francês (tratamento regular no jornal *Le Monde* desde 1982). Não é este o único caso em que a experiência portuguesa pode ser referida como uma ilustração caricatural que tem um interesse particular para o debate europeu.

<sup>43</sup> Esta forma de «unicidade» nunca foi abertamente considerada no debate político, não obstante os discursos formais poderem apontar em sentido diferente. De facto, todas as linhas políticas realmente ensaiadas conduzem ao mesmo resultado: autonomia patrimonial crescente do Estado, de que cada vez mais depende a circularidade defensiva das estratégias partidárias. Não será fácil, nem rápida, a alteração desta tendência, não sendo sequer certo que haja quem saiba produzir a correspondente linha de orientação política.

Se observarmos a experiência política portuguesa em prazos longos, é possível concluir que esse poder eficaz é aquele que consegue estabelecer e estabilizar uma articulação produtiva entre os centros patrimoniais (com as suas funções de acumulação de capital e de racionalização da sua aplicação produtiva) e as massas sociais (respondendo às suas expectativas com uma política satisfatória de distribuição de rendimentos, de segurança social, de formação e de abertura de oportunidades). É um tipo de poder essencialmente *funcional*, com uma margem ampla de acção autónoma, desde que cumpra a missão vital de *mediador* entre duas áreas sociais, numericamente muito distintas, mas que se equilibram pelas funções sociais que realizam. É um tipo de poder de fraca consistência ideológica, substituindo essa componente natural de orientação política pelo sentido de pragmatismo que deriva da sua necessidade de regular os equilíbrios sociais. É, também, por isso, um tipo de poder conservador, receando e rejeitando todas as iniciativas que ponham em causa as suas rotinas de equilíbrio. É, em geral, um poder autoritário, e não democrático, que retira a sua legitimidade da função global que exerce, da sua eficácia, e não de qualquer outro tipo de legitimidade representativa (que, se existisse, impediria esse seu posicionamento funcional e mediador).

A este tipo de poder contrapõe-se historicamente o *poder democrático*, que, em princípio, não tem de ser menos eficaz, mas que acaba por o ser em consequência de efeitos não intencionais ou não controlados com as devidas precauções. Por um lado, recebe a hostilidade dos centros patrimoniais (que esquecem sempre o que podiam ter aprendido), receando as dinâmicas sociais de massa e conscientes do seu estatuto minoritário. Por outro lado, é obrigado a reflectir as aspirações complexas das massas sociais, não só porque é essa a condição democrática, mas também porque a continuidade desse poder está dependente das confirmações eleitorais. As condições de gestão do poder democrático são muito mais complexas e difíceis do que as que caracterizam o poder funcional. Não obstante esta dificuldade acrescida, o poder democrático é naturalmente optimista nas suas propostas fundadoras e na formação das suas decisões, sendo fácil, ou mesmo inevitável, que a sua linha básica de orientação se apresente, à luz dos factos, como equivocada.

No caso específico da mudança política em Portugal após 1974 há uma excepional conjugação de factores negativos, onde a crise do poder funcional anterior se transfere para a crise do poder democrático sem que tivesse havido uma solução de continuidade, num contexto histórico em que a crise económica latente tinha já induzido uma crise de acumulação e uma crise de racionalização nos centros patrimoniais, enquanto a experiência recente de um crescimento económico rápido tinha criado nos diversos grupos sociais uma linha de expectativas distribucionistas fortemente ascendente. As propostas de modernização que acompanham a fundação democrática são o ingrediente final que completa a mistura crítica.

A solução encontrada pelo poder democrático, concentrando no Estado as funções patrimoniais, apenas significa que a dimensão política concentra em si mesma todas as linhas convergentes da crise, sendo incapaz e tornando a sociedade (pelo menos a que é legal) incapaz de produzir uma resposta eficaz. Por isso mesmo, não tem de surpreender que sejam os agentes políticos aqueles que mais esperançadamente olham para a interferência dos centros patrimoniais *externos*, esperando deles a acumulação de capital e a função de racionalização que não encontram na realidade nacional. É, em síntese, o último e o mais natural dos paradoxos.

É esta comparação entre os dois tipos de poder, o funcional e o democrático, que se resume no diagrama seguinte.

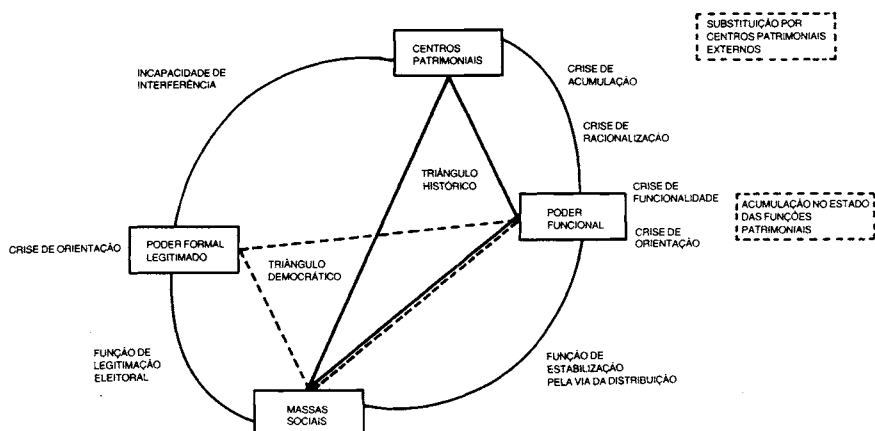


Fig. 7

### (iii) A CRISE DE LEGITIMIDADE

Sem qualquer paradoxo, é inevitável a conclusão geral de que se está perante uma crise de legitimidade no sistema político<sup>44</sup>, sem que, entretanto, isso tenha de significar um anúncio de ruptura da ordem democrática. Contudo, importa reconhecer que esta segurança democrática só é real porque a extensão e a intensidade da crise não favorecem a formação de uma alternativa política diferenciada. Se assim não fosse, ou se não houver inteira consciência disso, a previsão de uma próxima mudança política não estaria em dúvida.

Des gens du peuple, voyant l'État prêt à périr, et en ignorant la cause, accusaient l'ambition de quelques grands d'entretenir ces désordres pour pouvoir établir un gouvernement à leur guise sur les ruines de la liberté. Ils allaient colportant ces bruits de loggia en loggia, de place en place, disant du mal de certains citoyens, et promettant bien que, si jamais ils devenaient membres de la Seigneurie, ils sauraient dévoiler les traîtres et les punir. Il arrivait souvent que ces hommes étaient élevés à la souveraine magistrature: et là, voyant les affaires de plus près, ils connaissaient la véritable cause des désordres, les dangers menaçants et la difficulté d'y remédier. Ils s'apercevaient alors que c'était la faute des circonstances et non celle des hommes.

(Niccolo Machiavelli, *Discours sur la Première Décade de Tite-Live*, livro primeiro. XLVII. Bibliothèque de la Pléiade, p. 483).

<sup>44</sup> Jurgen Habermas, *Legitimacy Crisis*, Londres, Heinemann, 1975.