

Capacidade de adaptação e incapacidade de decisão. O Estado Português e a articulação política dos interesses sociais desde 1974*

1. PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA ARTICULAÇÃO POLÍTICA NO PÓS-25 DE ABRIL

Devido à *ruptura* que o 25 de Abril de 1974 introduziu no processo político português, a articulação política¹ assumiu, em Portugal, alguns aspectos peculiares que a distinguem quer dos tipos correntes em regimes democráticos consolidados, quer daqueles que caracterizam as chamadas sociedades em vias de desenvolvimento.

Com efeito, segundo o esquema clássico da escola funcionalista, a articulação política corresponde a um estágio por assim dizer «superior» de expressão, de representação e de organização de determinados interesses económicos e sociais². Ora, em Portugal, e por causa do carácter mais ou menos inesperado do golpe de 25 de Abril de 1974, aconteceu uma «ocasião política» que os actores económicos e sociais não tinham determinado directamente, mas que logo procuraram aproveitar no sentido da satisfação das suas reivindicações. Quer isto dizer que, em grande número de casos, o carácter político da articulação dos interesses precedeu a própria organização dos mesmos ao nível meramente social, dadas as limitações que se deparavam a qualquer expressão autónoma dos interesses durante o regime anterior.

Estruturas tão importantes como a CIP (Confederação da Indústria Portuguesa), a CAP (Confederação da Agricultura Portuguesa) ou a UGT (União Geral dos Trabalhadores), por exemplo, e deixando agora de lado as organizações próximas do PCP, nasceram por *via política* e esse traço característico da sua génese não deixou ainda de marcar as suas respectivas actuações.

O segundo elemento característico da articulação política no Portugal pós-1974 refere-se ao carácter súbito e simultâneo da emergência dos interesses sociais na

* O presente artigo foi apresentado, numa primeira versão, no colóquio, sob o patrocínio da Werner Reimers Stiftung e da Stiftung Volkswagenwerk, sobre «Formação e Modos de Acção de Grupos Sociais em Portugal depois de 1950», Bad Homburg, RFA, 12 a 15 de Dezembro de 1983 (organização do Arbeitskreis für Sozialwissenschaftliche Forschung über Spanien und Portugal — Portugal-Sektion). O autor agradece a Franz-Wilhelm Heimer o convite para participar no colóquio e a Manuel Braga da Cruz, Manuel Villaverde Cabral, Manuel de Lucena e João Ferreira de Almeida as críticas e comentários dirigidos à sua comunicação.

¹ Ver, por todos, Gabriel A. Almond e G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics — A Developmental Approach*, Bóston, Little, Brown, 1966, p. 73:

The process by which individuals and groups make demands upon the political decision makers we call interest articulation. It is the first functional step in the political conversion process.

² Esta ideia encontra-se claramente sugerida na p. 197 da 2.ª edição da obra dos autores citados na nota 1 *Comparative Politics — System, Process, and Policy*, Bóston, Little, Brown, 1978.

arena política. Com efeito, verificou-se uma verdadeira *explosão* de reivindicações sociais, a qual tornou extremamente difícil o *controlo político* desse movimento. Os actores sociais formularam imediatamente toda a espécie de reivindicações, sem esperar que o novo regime político tomasse o tempo necessário para se consolidar ou até mesmo para se constituir.

Intimamente ligado a este aspecto aparece o *carácter extremamente diversificado* das reivindicações assim dirigidas ao sistema político. Para além das exigências de conteúdo marcadamente político (fim da guerra colonial, eliminação o mais completa possível das estruturas do regime anterior, maior participação popular a todos os níveis, etc.), a primeira vaga de reivindicações — que rebentou completamente fora do alcance de qualquer força política organizada — caracterizou-se pelos aspectos *quantitativos* das exigências económicas (aumento generalizado dos salários, estabelecimento do salário mínimo nacional, etc.), e sobretudo por aquilo a que poderemos chamar um sentido de «*horizontalidade*», uma orientação igualitária das reivindicações sociais: redução do leque salarial, elevação do estatuto das categorias mais baixas, abolição de certos privilégios e regalias ou, alternativamente, sua extensão a todas as categorias. Esta horizontalidade das reivindicações sociais, que, na nossa opinião, constitui um dos principais elementos para a caracterização do processo aberto em 25 de Abril como «*revolucionário*», não se limitou aos aspectos mais salientes da luta dos trabalhadores ou das relações no seio das empresas³. Tratou-se de um movimento de muito maior amplitude e alcance, que, pelo menos temporariamente, abalou com vigor os princípios fundamentais (verticais, hierárquicos) de organização da sociedade portuguesa. A eliminação do ensino técnico (que era visto como uma perpetuação da estratificação social, introduzindo uma diferença entre os seus alunos e os que frequentavam o liceu), a abolição quase generalizada de sistemas de notas numéricas nos vários níveis de ensino, a supressão da maior parte dos mecanismos de selecção escolar, as reivindicações de certas categorias profissionais no sentido da equiparação ao estatuto das categorias superiores (por exemplo, os agentes técnicos, que reivindicavam o título de «*engenheiros*»), novas formas de tratamento social em relação às categorias inferiores da actividade profissional e «*reabilitação*» do trabalho manual, etc., todos estes aspectos traduziam a emergência, na sociedade portuguesa, de um princípio «*horizontal*» e tendencialmente igualitarista. O princípio de igualdade vinha assim prolongar ou aprofundar um princípio de liberdade (de maior variedade) introduzido logo após o sucesso do golpe militar.

Um outro traço característico das reivindicações sociais a que o Estado Português teve de fazer face após o 25 de Abril residiu no *carácter porventura exagerado das expectativas*, o que se explica pela coincidência temporal com a inauguração de um novo regime. Todos os grupos sociais reivindicativos tendiam a explicar a sua situação presente como resultando de um tratamento de desfavor que o anterior regime lhes tinha reservado. A queda desse regime constituía, por si mesma, causa justificativa bastante das novas reivindicações. E todas as esperanças eram permitidas...

Os diferentes aspectos citados (emergência súbita e simultânea de reivindicações extremamente diversificadas e intensas) aparecem como definindo uma situação excepcional de *sobrecarga* do aparelho político. Esta extraordinária sobrecarga é ainda mais impressionante se considerarmos o facto de todas aquelas exigências, tão importantes em volume e em intensidade, serem dirigidas a um Estado em formação quanto à nova forma do seu regime político. É o Estado

³ Para uma análise detalhada destes aspectos, cf. Maria de Lourdes Lima Santos, Marinús Pires de Lima e Vítor Matias Ferreira, *O 25 de Abril e as Lutas Sociais nas Empresas*, Porto, Afrontamento, 1976.

democrático pôde «constituir-se» no meio de tamanha tensão. Por outro lado, aquilo que torna ainda mais surpreendente a capacidade de adaptação de um sistema sujeito a tantas exigências é, para além do conteúdo das reivindicações, o nível, cada vez mais radical, das *formas de luta* utilizadas por vários sectores reivindicativos (as quais foram desde a ameaça de greve e da sua concretização até ao sequestro de pessoas e ocupação das empresas, bem como de casas devolutas). Poucos sistemas políticos terão experimentado tão intenso *overload* como o português após 1974. E, apesar de a situação económica internacional aparecer como extremamente desfavorável, a verdade é que o jovem regime democrático conseguiu acomodar as diferentes exigências, impedindo um regresso a uma situação autoritária e evitando a «derrapagem.» (que várias vezes esteve próxima) para um regime radical que saísse dos modelos da democracia de tipo pluralista.

2. RESPOSTAS DO ESTADO À SOBRECARGA DO APARELHO POLÍTICO

Como se explica então que todo este «explodir» de reivindicações e de esperanças incontroladas não tenha feito soçobrar o novo regime em vias de formação? Uma resposta suficiente a esta pergunta deveria ser obtida apenas após a ponderação das estratégias dos diferentes actores envolvidos (nacionais e internacionais) e a análise dos processos, tantas vezes paradoxais, através dos quais se fôram sucedendo em Portugal, e a um ritmo extremamente acelerado, as mais diversas conjunturas políticas. Sendo-nos impossível proceder a tal análise no âmbito do presente trabalho, limitar-nos-emos a indicar aqueles que nos parecem ter sido os *efeitos sistémicos globais* no processo de adaptação do Estado Português às articulações políticas do pós-25 de Abril. Por efeitos sistémicos globais entendemos os fenómenos de emergência, de composição ou de agregação das diferentes lógicas envolvidas e das diversas estratégias seguidas⁴. Trata-se de, na impossibilidade de uma descrição cronológica completa e de uma análise aprofundada do caminho seguido por cada um dos mais relevantes actores, tentarmos sintetizar aquilo que nos parece definir a dinâmica do processo de instauração e de consolidação da democracia portuguesa.

Consideremos os seguintes aspectos gerais, que, a nosso ver, relevam de uma *teoria das transições de regimes* e que não são, pois, específicos do caso português. A transição ou a sucessão de regimes — e, mais precisamente, a consolidação de um regime pós-autoritário — pode ser analisada com base nalguns conceitos da análise sistémica, nomeadamente naquilo que concerne à abertura e à *variedade* do sistema, bem como no que diz respeito aos processos de *redução* dessa variedade. A situação pós-autoritária define, por si mesma, uma mais extensa gama de *possíveis políticos*. Durante um período mais ou menos longo, as forças sociais e económicas que não podiam exprimir-se cabalmente, ou mesmo minimamente, sob a vigência do regime anterior vão, *necessariamente*, precipitar-se sobre a arena política e, com graus de mobilização e de organização diferentes, essas mesmas forças dirigirão reivindicações a um sistema político que ainda não teve oportunidade de se *institucionalizar*. Aquilo que há de verdadeiramente importante neste processo é o facto de aquelas reivindicações se tornarem em muitos casos *fontes*

⁴ Sobre o conceito de efeito de emergência, de composição ou de agregação, cf. Raymond Boudon, *La logique du social*. Paris, Hachette, 1979:

Un effet d'agrégation ou effet émergent est donc un effet qui n'est pas explicitement recherché par les agents d'un système et qui résulte de leur situation d'interdépendance (p. 199 da edição de 1983, na colecção «Pluriel».)

políticas do novo regime. Assim aconteceu em Portugal com as nacionalizações, por exemplo, as quais foram possíveis numa conjuntura política assaz particular, mas que de certo modo *inauguraram* um novo sistema económico e, consequentemente, uma nova correlação de forças ao nível político.

Outro ponto que a análise sistémica nos sugere, e que é fundamental para a compreensão destes processos de transição política, reside na *necessidade da redução da variedade*⁵ após o período inicial de «explosão». Essa redução da variedade obtém-se sobretudo através da institucionalização de mecanismos de *controlo político*. O sistema político, com efeito, não «tolera», não pode tolerar, a expressão incontrolada de reivindicações à margem das suas instituições. O caso português oferece-nos inúmeros exemplos destas tentativas do sistema político no sentido de conter todo o movimento social «anónico» (ver, entre tantos outros, o modo de reacção do novo poder político ao movimento de ocupação de casas)⁶. A integração do PCP no novo poder político fez-se, em larga medida, por causa da necessidade de controlar certos movimentos sociais (veja-se a este respeito a manifestação organizada em 1 de Junho de 1974 pela Intersindical, com o apoio do Partido Comunista, «contra a greve pela greve», bem como algumas das reacções deste partido às greves que os seus militantes não conduziam e que eles acusavam de estarem a ser «dirigidas pela CIA»...).

2.1 A EMERGÊNCIA DO IMPERATIVO ELEITORAL E OS CONFLITOS DE LEGITIMIDADE

Os caminhos seguidos para a obtenção do *controlo político*⁷ foram muitos e contraditórios. Mas parece haver no processo uma certa lógica que nos é possível detectar. Em primeiro lugar, e num plano puramente institucional, refira-se a Lei n.º 3/74, que mantinha transitoriamente em vigor a Constituição de 1933 naquilo que não contrariasse os princípios expressos no Programa do MFA ou em qualquer das leis constitucionais publicadas ou a publicar. Assim se pretendia institucionalizar um poder revolucionário numa perspectiva de quase perfeita *continuidade do Estado*. Um segundo momento decisivo caracteriza-se pelos esforços dos diferentes partidos políticos no sentido de se implantarem nacionalmente. E o facto porventura mais importante desta primeira fase de luta pela obtenção de um dado controlo político traduziu-se na eleição da Assembleia Constituinte, em 25 de Abril de 1975, a qual marcou, de forma espectacular, a emergência do *princípio eleitoral democrático*. Este imperativo eleitoral, na altura em nítido conflito com um princípio de «legitimidade revolucionária», não mais viria a abandonar a percepção da vida política portuguesa. O princípio eleitoral deu a todas as forças políticas que se opunham a uma solução «revolucionária» um argumento extremamente poderoso e uma legitimidade muito forte, a partir da qual o novo sistema político pôde progressivamente afirmar o seu controlo sobre o movimento social.

Verificamos assim, e nisto estamos de acordo com a maioria das análises jurídico-políticas do processo constituinte e do seu contexto político, que se travou em Portugal uma luta decisiva em torno de um problema de *legitimidade*. A própria

⁵ Já tivemos ocasião de desenvolver este ponto no artigo «Formas e tempos políticos da democratização: o caso português», in *Prospectivas*, n. os 10-11-12, 1982, pp. 41-50.

⁶ Cf. o interessante artigo de Charles Downs «Resident's Commissions and Urban Struggles in Revolutionary Portugal», in Lawrence S. Graham e Douglas L. Wheeler (eds.), *In Search of Modern Portugal — The Revolution and Its Consequences*, Madison, Wisconsin, The University of Wisconsin Press, 1983, pp. 151-179.

⁷ Seguimos a noção de *controlo* desenvolvida por Gérard Bergeron em *Fonctionnement de l'État*, Paris, A. Colin, 1965, pp. 35-81, e retomada em *La gouverne politique*, Paris e Haia/Mouton e Quebeque, Les Presses de l'Université Laval, especialmente pp. 233 e segs.

Constituição de 1976, elaborada em pleno período «revolucionário», aparece como expressão compromissória entre duas contraditórias fontes de legitimidade, a revolucionária e a democrático-liberal⁸. Simplesmente, o debate jurídico sobre a legitimidade deve ser situado, pensamos nós, na perspectiva das articulações políticas a que o sistema institucional em gestação tinha de fazer face. E a solução retida acabou por ser, após muitas curvas e contracurvas, a da *acomodação* (o que quase sempre representa uma forma de «empate» político) entre a fonte revolucionária e o desenvolvimento de uma lógica de competição democrático-pluralista. Esta acomodação verificou-se não apenas no plano do texto constitucional, assim transformado na «declaração do princípio de contradição entre os princípios», mas também ao nível das articulações políticas e do tratamento que o Estado lhes ia reservando.

2.2 A DECEPÇÃO POLÍTICA COMO CONSEQUÊNCIA NECESSÁRIA NUM PROCESSO PÓS-AUTORITÁRIO

A emergência do princípio eleitoral teve, contudo, consequências que foram bastante além do problema da legitimidade, do conflito de legitimidade e das estratégias de legitimação. O imperativo eleitoral constituiu a pedra angular do estabelecimento dos mecanismos de regulação das exigências sociais, assim contribuindo decisivamente para a obtenção de um difícil controlo político. Parece-nos podermos aplicar aos processos de democratização, e especialmente ao caso português, a penetrante análise que Albert Hirschman fez num recente ensaio⁹ acerca dos mecanismos psicossociológicos ligados ao sufrágio universal. Segundo este autor, «Actualmente, a regra 'um homem, um voto' dá a cada indivíduo um papel mínimo na escolha das decisões públicas, mas estabelece igualmente uma espécie de limite máximo, de *tecto*: por exemplo, essa regra não permite que os cidadãos expressem a intensidade, muito diferente consoante os casos, das suas convicções e opiniões públicas.»¹⁰ E, noutra passagem, o mesmo autor refere-se ao voto nos países democráticos como «um método de agregação das preferências que fixa um limite máximo à participação ou ao envolvimento dos cidadãos. Este limite constitui uma parte integrante, necessária e central do processo democrático. Ele reduz de tal modo o exercício da paixão política que da sua aplicação resulta uma decepção que pode, por sua vez, originar uma despolitização»¹¹. Se nos é permitido «pegar» nas ideias de Hirschman também naquilo que concerne a esta categoria central (a *decepção*) e às vagas — de algum modo cíclicas — de interesse dos cidadãos pela coisa pública e, após a experiência de uma necessária desilusão, de retorno aos seus interesses privados, gostaríamos de sugerir o seguinte: uma situação pós-autoritária começa por uma generalização do *interesse pela acção pública*. Estão assim criadas condições objectivas óptimas para um processo de politização. Em Portugal foi isto que aconteceu. A imensa maioria da população «descobriu» a *política* em 25 de Abril de 1974. Após quarenta e oito anos de severa limitação de qualquer expressão política autónoma (a própria palavra «política» tinha um sentido por vezes pejo-

⁸ Tese amplamente desenvolvida por Jorge Miranda em *A Constituição de 1976 — Formação, Estrutura, Princípios Fundamentais*, Lisboa, Livraria Petrony, 1978; cf. Manuel de Lucena, *O Estado da Revolução — A Constituição de 1976*, Lisboa, s. d. (1978).

⁹ Albert O. Hirschman, *Shifting Involvements. Private Interest and Public Action*, Princeton, Princeton University Press, 1982; as citações referem-se à edição francesa: *Bonheur privé, action publique*, Paris, Fayard, 1983.

¹⁰ Hirschman, *op. cit.*, p. 179.

¹¹ *Id.*, *ibid.*, p. 192.

rativo no Portugal anterior a 1974), a população portuguesa dá sinais de um extraordinário interesse pelas actividades públicas e nota-se uma grande disponibilidade para as reformas sociais, bem como uma intensa procura de informação política. Viviam-se um momento de marcado «voluntarismo» político. O sufrágio universal, introduzido com a eleição da Assembleia Constituinte e desde então exercido um número de vezes recorde (nenhum país do mundo registou, entre 1974 e 1983, tantas eleições nacionais como Portugal), teve, entre outros, o efeito de «neutralizar» os sectores sociais mais radicalizados, os quais, perante uma legitimidade eleitoral constantemente «refrescada», se foram progressivamente integrando no quadro democrático. O caso da manifestação dos operários da construção civil à Assembleia Constituinte, reunida no Palácio de São Bento, significa, como é óbvio, muito mais do que a expressão de uma reivindicação económica de classe. Os sectores mais radicalizados do movimento social «sentiam» claramente que a institucionalização de um regime democrático-liberal lhes deixaria cada vez menos espaço de manobra.

Esta incapacidade do sufrágio universal de traduzir diferencialmente a intensidade do comprometimento político dos cidadãos explica por que razão amplos sectores da população urbana extremamente «politizados» experimentaram progressivamente uma decepção política em relação ao novo regime. Com efeito, num processo de democratização, os cidadãos tornam-se vítimas quer de uma *sobremobilização* política (resultante de uma ruptura com um regime não democrático), quer daquilo que alguns considerarão como uma *submobilização* derivada da nivelização formal das preferências dos cidadãos através da introdução e da prática do sufrágio universal. Pouco a pouco foram desaparecendo as comissões de moradores, os comités de controlo operário, as mais variadas formas daquilo a que naquela altura se chamava «poder popular». E a este respeito aparece como bem elucidativa a trajetória de muitos intelectuais «radicalizados». O processo de consolidação do regime democrático-constitucional parece, pois, dever ser analisado nos termos de uma *dialéctica do público e do privado*, se combinarmos tal perspectiva com a já referida sucessão de momentos de «abertura» (maior variedade) e de redução de abertura do sistema. O regime democrático em formação, após a explosão inicial, entra num processo de redução da variedade admissível através da institucionalização. O campo dos possíveis políticos é assim progressivamente fechado, nomeadamente através de uma produção legislativa de nível constitucional e da fixação de um espaço de competição política por via da prática do sufrágio universal. No que diz respeito ao primeiro destes pontos, refira-se que entre 25 de Abril de 1974 e 2 de Abril de 1976 (data da aprovação da Constituição) foram publicadas nada mais nada menos do que 35 leis constitucionais. Como salienta Jorge Miranda, «É a maior densidade de legislação constitucional já registada em Portugal e quase sem paralelo noutros países»¹².

A institucionalização (que teve um sentido diferente antes e depois de Novembro de 1975), ao limitar ao voto os meios de expressão política, fez-se acompanhar de um regresso de muitos cidadãos à esfera dos seus interesses privados. Este movimento de «privatização» aparece-nos como um efeito sistémico de agregação das experiências individuais de desilusão originadas pelas *rising expectations* abertas com o processo de democratização. A *despolitização* que hoje se verifica (através de indicadores bastante reveladores, tais como o desinteresse crescente da juventude pela política ou a queda vertical da edição e da venda de

livros políticos) resulta seguramente dessa intensa decepção¹³. Esta, por sua vez, explica-se em larga medida pela desproporção entre as expectativas criadas pelo processo revolucionário em relação às reivindicações de vastos estratos sociais e os resultados concretos (em termos económicos ou sociais) trazidos pelo novo regime. No entanto, essa decepção política parece não se ter ainda voltado *contra* o próprio regime democrático. Como se fez então a «gestão» da decepção política em Portugal?

2.3 AS ESTRATÉGIAS DE CONTROLO DA DECEPÇÃO E DA INSATISFAÇÃO POLÍTICAS

Em teoria (e dizemos «em teoria» porque se trata de um problema geral que poderemos considerar comum a qualquer processo de regimes), a gestão da decepção poderá fazer-se de diferentes formas:

- Evitar uma decepção demasiado brusca (o que se consegue nomeadamente através do adiamento das decisões e por meio de toda a espécie de manobras dilatórias);
- Evitar a concentração dos factores de insatisfação numa camada social precisa ou em sectores que constituam uma ameaça potencial para o novo regime: a este respeito, é a todos os títulos surpreendente a forma como os retornados das ex-colónias (mais de meio milhão) foram integrados pelo tecido social português, sem que se concretizasse qualquer dos perigos para a própria sobrevivência do regime previstos por tantos e tão qualificados observadores;
- «Repartir» as razões de insatisfação política pelas várias classes e grupos sociais em diferentes momentos do processo; e foi o que também se verificou em Portugal, graças ao recurso aos mecanismos da alternância governativa — com efeito, todos os principais partidos já tiveram responsabilidades de governo; por um lado, a própria Constituição, por vezes motivo de tanta polémica, acaba por, de uma forma ou de outra, ser «recebida» pelos quatro partidos: PCP, PS e PPD/PSD aprovam-na, PS, PPD/PSD e CDS votam a sua revisão; o PCP e o CDS estão, pois, também *politicamente* vinculados à aceitação da Constituição;
- Encontrar «desculpas» ou «bodes expiatórios» para assim justificar a decepção política; em Portugal recorreu-se abundantemente a este tipo de utilização da retórica política: as dificuldades foram alternativamente explicadas pelas forças hegemónicas em função do *statu quo ante* (a «pesada herança fascista»), de certos elementos de ordem «material» ou «realista»¹⁴, tais como a crise do petróleo, a recessão da economia internacional, a subida do dólar, etc., ou ainda pelas actividades das forças adversárias (as «manobras da reacção» e as «intentonas» de golpe militar «fascista», por um lado, e a «infiltração comunista» e as «manobras de desestabilização», por outro)...

¹³ Quando falamos de «decepção política», baseamo-nos, entre outros elementos, em inúmeros dados empíricos fornecidos por sondagens que, na nossa opinião, claramente confirmam, ao nível das atitudes da população a percepção de um sentimento de «desilusão»; cf. os resultados do inquérito dirigido por Thomas Bruneau e Mário Bacalhau e publicados em IFOP — Instituto de Estudos de Desenvolvimento, *Os Portugueses e a Política Quatro Anos depois do 25 de Abril*, Lisboa, Editorial Meseta, 1978, especialmente pp. 107-122.

¹⁴ O «motivo cénico», como diria Kenneth Burke; cf. *A Grammar of Motives*, Berkeley, University of California Press, 1945, 1969, e *A Rhetoric of Motives*, Berkeley, University of California Press, 1950, 1969.

O efeito combinado de todos estes elementos foi o de a população se ir habituando à ideia de que «a política» pouco ou nada faria quanto à satisfação das suas reivindicações. A este respeito mostram-se extremamente significativos os dados das sondagens de opinião, que quase sempre revelam que a população portuguesa vai esperando para o futuro uma situação ainda *pior* do que aquela que em cada altura vive. Um dos processos simbólicos pelos quais se praticou a denegação das aspirações sociais consistiu na quase automática identificação das reivindicações (mesmo que puramente económicas) com os objectivos e intenções políticos do ou dos partidos que se pretende combater. A «partidarização» constitui portanto (e de forma pouco ortodoxa em relação à teoria que sustenta serem os partidos o suporte privilegiado das aspirações sociais) um recurso habitual para a *não satisfação* das reivindicações dirigidas ao sistema político. Este aspecto revela-se extremamente interessante, pois vem lançar alguma luz sobre um problema teórico da análise funcionalista, o da pretensa continuidade entre o plano da articulação e o da agregação dos interesses, e recolocar a questão, crucial na análise sistémica, da «selecção» da entrada dos *inputs* no sistema político.

2.4 A SUCESSÃO DE CONSENSOS NEGATIVOS OU POR OPOSIÇÃO

Se, como acabámos de ver, o processo de institucionalização democrática operou por *integração* das diversas hipóteses de alternância — reduzindo assim as oportunidades de uma *alternativa* global ao sistema — e se um dos efeitos deste processo consistiu na generalização de um sentimento de «incompetência política» e de inutilidade das formas de intervenção cívica e outras, então deveremos agora tentar explicar como, apesar de tudo, o regime democrático foi conseguindo formar os consensos necessários e indispensáveis para a sua constituição, primeiro, e para a sua consolidação, depois.

Entendemos o processo de democratização em Portugal como uma *sucessão de consensos negativos*. Quer isto dizer que, na impossibilidade da obtenção de um consenso afirmativo sobre os princípios de funcionamento do sistema político, as forças políticas e sociais foram contudo capazes de, num processo de alianças deveras instável, estabelecer pelo menos aquilo *contra* o que estavam de acordo. Com efeito, se definirmos «consenso» como uma situação de concordância relativamente à estrutura dos valores, das opiniões e das crenças existentes em dada sociedade, se considerarmos como objecto mínimo de consenso o conjunto de instituições, de normas e de processos pelos quais se tomam, se executam e se controlam as decisões essenciais da vida colectiva, é forçoso reconhecer que a sociedade portuguesa, desde 1974, só num curto período subsequente ao golpe militar experimentou essa «miragem de consenso»¹⁵. Mas já se torna possível detectar uma sucessão de consensos conjunturais e parciais contra alguma coisa e formados precisamente *em oposição* ou *por negação* de algo. Trata-se, aliás, de uma «velha» lei sociológica que Georg Simmel exprimia nos seguintes termos:

A negação é o que há de mais simples e é por isso que as grandes massas, cujos elementos não são capazes de se entender quanto a um objectivo positivo, nela se reencontram¹⁶.

¹⁵ A expressão é de Otto Kirchheimer. Ver o seu «Private Man and Society», in *Political Science Quarterly*, n.º 81, Março de 1966, pp. 1-25; cf. Bernard Crick, *In Defence of Politics*, Harmondsworth, Penguin Books, 1964.

¹⁶ Georg Simmel, *Soziologie*, Berlim, Duncker e Humblot, 5.ª ed., p. 5, citado na introdução de Julien Freund a Simmel, *Sociologie et épistémologie*, Paris, PUF, 1981, p. 60.

Expressões destes consensos por via negativa encontramos-las logo na formação de uma primeira coligação de forças políticas e militares *contra* o regime deposto, no entendimento tácito de regime entre o PS, o PSD e o CDS *contra* o PCP (de que são manifestações o pedido de adesão às Comunidades Europeias e a revisão constitucional), etc. E não deixa de ser significativo que a maioria das estruturas de articulação que lograram constituir-se em verdadeiros grupos de interesse tenham resultado, mais do que movimentos de luta *por* alguma coisa, de ações *contra* uma certa política ou uma dada medida. Assim, e por exemplo, a UGT nasceu de um movimento («Carta Aberta») contra a unicidade sindical, a CAP formou-se na sequência da oposição à Reforma Agrária e a CIP organizou as suas adesões na base de uma clara oposição às nacionalizações e às formas de intervenção do Estado na economia. Verificamos, pois, que o sistema político em formação tendia a exprimir as articulações políticas sob a forma de *preferências negativas*, o que constituía um modo de evitar a tomada de decisões bem definidas que pudessem pôr em causa a tão difícil acomodação de um mínimo de interesses contraditórios.

3. CAPACIDADE DE ADAPTAÇÃO E INCAPACIDADE DE DECISÃO

Em todo este processo, o Estado demonstrou uma excepcional *capacidade de adaptação* e de resistência a movimentos sociais e políticos tendentes à polarização. Mas algo tinha de ficar sacrificado: as restantes capacidades do sistema político, e nomeadamente as suas *performances* no domínio administrativo, parece não terem registado progressos e nalguns casos é certo que conheceram até um agravamento relativamente à situação anterior a 1974. A capacidade de adaptação a que nos referimos não traduz uma especial competência para a antecipação ou a previsão das situações políticas nem revela qualquer sofisticado poder de decisão política. Pelo contrário, trata-se de uma capacidade de adaptação puramente «reactiva», de resposta ou de acomodação e com um reduzido papel da iniciativa política dos principais órgãos do Estado.

Com efeito, se analisarmos a um nível sistémico e agregado aquilo a que poderíamos chamar as *capacidades de decisão* do sistema político português, verificaremos que, se exceptuarmos alguns (e muito poucos) factos do período pré-constitucional, este sistema tem geralmente evitado ou adiado toda a decisão política verdadeiramente criadora de novas relações no domínio social ou económico. Poderá mesmo afirmar-se que a capacidade de produzir decisões com conteúdo político inovador tem variado na razão inversa do grau de institucionalização atingido. Decisões tão fundamentais como as que levavam às nacionalizações, por exemplo, explicam-se muito mais em função da estratégia de um partido político (o PCP) do que em relação a um dado processo de articulação política de determinadas reivindicações sociais. O circunstancialismo resultante das diversas disposições das relações de forças e das estratégias políticas em confronto encontra-se na base da maioria das decisões do período pré-constitucional. Como salienta um analista:

A Assembleia Constituinte limitou-se, na prática, a ratificar alguns factos constitutivos do novo regime e já consumados — ou em vias disso —, como a descolonização, as nacionalizações, as autonomias regionais dos Açores e da Madeira, bem assim como a própria arquitectura do poder político ensaiada pela conjugação dos governos provisórios com os órgãos político-militares, como a Junta de Salvação Nacional, o Conselho dos Vinte e o Conselho da Revolução¹⁷.

¹⁷ José Medeiros Ferreira. *Ensaio Histórico sobre a Revolução do 25 de Abril — O Período Pré-Constitucional*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1983, p. 215.

Não deixa de ser significativo que, após este período de decisões políticas fundamentais tornadas possíveis ainda antes da institucionalização do novo poder político, aspectos tão importantes como a regionalização, por exemplo, não tenham ainda conhecido praticamente nenhum progresso quanto à sua execução. Com efeito, a Constituição de 1976 consagrava o princípio da regionalização e dispunha mesmo muito concretamente no sentido da criação das «regiões administrativas»¹⁸. Oito anos depois, e apesar de se tratar de um ponto favoravelmente recebido no *discurso político* de todos os principais partidos, está-se ainda na fase de estudo dos diversos projectos de regionalização. E muitos mais exemplos poderiam ser apresentados para ilustrarmos esta tendência do actual sistema político que se traduz no evitar de toda a decisão «grave».

A capacidade de penetração do sistema político nos domínios económicos e sociais não se mostra portanto tão importante como uma primeira análise do peso do sector público da economia tenderia a sugerir. Após considerar as transformações das relações do Estado Português com a sociedade civil, e especialmente os aspectos ligados ao cooperativismo agrícola, à coordenação económica estatal do sector primário e aos mecanismos da Segurança Social, Manuel de Lucena, num texto que de algum modo sintetiza os seus trabalhos anteriores, chega à seguinte conclusão:

A impressão geral — muito nítida — que de todas estas considerações se extrai é a de que a revolução foi a enxurrada que, rompendo todos os diques, veio precipitar uma evolução já em curso e cuja cadência era viva, embora ainda hesitante e reconhecendo a custo a sua própria lógica. Ora, ao precipitá-la, logo ameaçou resvalar para soluções caracterizadas por uma desmedida acentuação do momento estatal, bem distantes do neocorporativismo, para o qual Marcelo Caetano tentou encaminhar-se. Mas agora essa fase passou e há sintomas de que, sendo em absoluto de excluir o regresso ao passado, uma qualquer via intermédia se irá aos poucos — e «conflitualmente» — impondo: decisão de rever o SNS, debate sobre a medicina convencionada, indemnização e reanimação das misericórdias, luta pela manutenção de certas autonomias «previdenciais», como, por exemplo, a das casas do povo¹⁹.

E, mais adiante, o mesmo autor sistematiza as ideias que julga poder extrair das evoluções analisadas. A importância dos traços referidos justifica uma citação *in extenso*:

A ideia de uma continuidade profunda — nada inerte, antes evolutiva, e que não exclui rupturas de percurso, mas que às vezes tende a reabsorvê-las —, continuidade profunda, digo, entre as instituições de antigamente e as actuais. A qual, como estivemos a ver, não é puramente jurídica ou jurídico-política, pois compreende complexos processos «reais» do desenvolvimento socioeconómico português. O caso da Previdência é aquele que melhor evidencia o íntimo nexos do que muda com o que permanece. O dos organismos de coordenação económica, que se tornavam impérios comerciais e, ao mesmo tempo, apoiavam o desenvolvimento de empresas privadas ou fomentavam o cooperativismo, será o que mais nos diz acerca da ambiguidade essencial do regime corporativo: regime que reforçou notavelmente o Estado e o sector público da

¹⁸ Cf. artigo 256.º da Constituição de 1976.

¹⁹ Manuel de Lucena, «Transformações do Estado Português nas suas relações com a sociedade civil», in *A Formação de Portugal Contemporâneo. 1900-1980*, vol. I, número especial de *Análise Social*, vol. XVIII, n. os 72-73-74, 1982, p. 924.

economia, sem todavia deixar de animar iniciativas privadas, por elas dinamizando a sociedade civil.

A ideia de que as analogias verificadas, ao nível textual, entre a Constituição Política de 1976 e a de 1933 se enraízam na permanência — em novo contexto — dessa relação entre o poder político e os corpos sociais intermédios: uma relação cheia de tensões e em que diversas tendências se defrontam com altos e baixos — como as vimos defrontarem-se a propósito das cooperativas ou «pré-cooperativas» e das associações de agricultores —, sem que nenhuma consiga obter definitivo ganho de causa. Donde renovados compromissos, a todos impondo importantes concessões.

A ideia de que esses compromissos, como soluções intermédias que são, têm de por força oscilar entre o estatismo e o liberalismo — cujas formas extremas estão fora da corrida —, ficando mais virados para um lado ou para outro, de acordo com mudáveis relações de força. E a ideia, conexa, de que a incerteza e a instabilidade são hoje muito grandes, não se sabendo ainda se o nosso assento institucional, cujo carácter neocorporativo desponta um pouco por toda a parte, virá a ser estatizante ou liberalizante, construído de cima para baixo ou de baixo para cima, recorrendo mais ao consenso ou sobretudo à coacção.

A ideia de que, de qualquer modo, o crescimento do Estado — visível a olho nu na Previdência e na Assistência, bem como na expansão empresarial de alguns organismos coordenadores — será algo muito dificilmente reversível, embora não incontrolável; embora se admita que este processo venha a ser, até certo ponto, invertido por algum novo impetuoso arranque da iniciativa privada. Mas este tarda a dar-se. E em se não dando, ficaríamos provavelmente mais próximos de Salazar do que de Marcelo Caetano no que diz respeito às relações entre o Estado e a sociedade civil (...) ²⁰

Esta longa citação vem fornecer um quadro mais vasto de interpretação das nossas próprias análises. Para além das extraordinárias possibilidades de abertura introduzidas pela ruptura de 25 de Abril de 1974, o sistema político português tem-se limitado *grosso modo* a decisões *incrementais*, de pura recomposição e integradas numa lógica de reconstituição de uma situação anterior tida como menos «desequilibrada». Os «renovados compromissos, a todos impondo importantes concessões», e a oscilação entre o estatismo e o liberalismo, de que nos fala Manuel de Lucena, parecem traduzir uma espécie de movimento cíclico da sociedade portuguesa que o novo regime ainda não conseguiu regular. A decisão da abertura de certos sectores económicos à iniciativa privada, por exemplo, inscreve-se nesta lógica de recuperação sem que, contudo, tenham sido postas em causa as nacionalizações. E não deixa de ser revelador que tenha cabido a um governo PS-PSD a tomada de uma decisão que os governos de centro-direita da Aliança Democrática não conseguiram executar. Outra manifestação deste princípio encontramos-na na aprovação da legislação do *lay-off*, que permite, em certas condições, os despedimentos colectivos e que entrou em vigor com o actual Governo, enquanto os anteriores executivos, mais à «direita», nunca chegaram a propor medidas de tal tipo.

Verificamos, pois, que no processo de decisão política em Portugal se nota uma certa falta de correspondência entre o nível das articulações políticas (e respectiva tradução em termos de esquerda-direita) e o das decisões públicas. A sociedade conhece um movimento pendular entre um momento estatal e um momento liberal. Entre esses pólos opostos, o sistema político revela boa capacidade de adaptação, mas falta de capacidade de decisão e de penetração. A dinâmica eleitoral tem aliás reflectido esse movimento pendular mais vasto e, a este respeito, mostra-se extre-

²⁰ Manuel de Lucena em *Análise Social*, cit., pp. 924 e 925.

mamente informativa a comparação dos resultados da primeira eleição (Assembleia Constituinte, 25 de Abril de 1975) e da última até hoje registada (Assembleia da República, 25 de Abril de 1983): em 1975, o PS, o PPD, o PCP e o CDS têm, respectivamente, os resultados de 37,8 %, 26,4 %, 12,5 % e 7,6 %; em 1983, os mesmos partidos (o PCP concorre sob as cores da APU) obtêm as marcas de 36,3 %, 27 %, 18,2 % e 12,4 %, respectivamente. Não só é idêntica a ordem em que os diversos partidos se colocam quanto à sua expressão eleitoral, mas também aparecem como extremamente próximos alguns dos resultados. A dinâmica eleitoral vem pois em apoio da tese de uma certa «pendularidade» nas preferências políticas dos Portugueses e dá indícios de que o sistema político continua a conseguir evitar com êxito as situações de polarização, mas falha quanto à definição precisa de novas relações capazes de responderem afirmativamente à articulação dos interesses sociais²¹.

Porquê esta falta de capacidade do sistema político quanto à transformação dos comportamentos económicos e sociais? Embora a resposta a esta pergunta saia já do âmbito do presente trabalho, não queríamos deixar de sugerir algumas propostas interpretativas.

Em primeiro lugar, o sistema democrático português «paga ainda o preço» dos traços especiais da sua génese, que se traduziam nomeadamente no carácter directamente político das reivindicações sociais e que, durante todo o período pré-constitucional, explicam as razões da muito nítida prevalência dos factores políticos e institucionais sobre os aspectos de carácter económico e social. A este respeito, a nossa análise coincide inteiramente com a de José Medeiros Ferreira:

Mais uma vez encontramos contexto pertinente para pôr em realce os factores institucionais no estabelecimento quer do regime político quer do modelo económico na revolução portuguesa. As nacionalizações da banca e dos seguros são, assim, o modo de celebrar o nascimento do Conselho da Revolução como órgão de soberania e de lhe dar apoio popular, ao mesmo tempo que atribuíam ao Estado o poder financeiro²².

Deverá, contudo, distinguir-se o *tempo político* das tomadas de decisões concretas do «tempo» de longo prazo, no qual ganham expressão certas tendências evolutivas que explicam a concentração do poder político e dos principais centros de poder financeiro.

Em segundo lugar, os problemas da relação entre o Estado e a sociedade portuguesa poderão parcialmente explicar-se através da necessidade imperiosa em que aquele se encontrou, a partir de 1974, de recuperar o controlo político numa situação que parecia aberta aos mais contraditórios projectos. Para tal, e como já vimos acima, o novo sistema político foi acolhendo como pôde as diversas reivindicações, limitando-se muitas vezes a um mero reconhecimento nominal ou declaratório, ou então criando em cada caso novas estruturas estatais e para-estatais. No entanto, esse mesmo sistema, sobretudo a partir da fase constitucional, evitava a tomada de decisões que pudessem tornar-se irreversíveis e contornava os pontos passíveis de fractura dos frágeis consensos entretanto estabelecidos.

²¹ Uma demonstração do carácter tendencialmente não polarizado da dinâmica eleitoral portuguesa foi feita por Walter C. Opello, Jr., e William Clagett em «The Dynamics of West European Party Systems: The Portuguese Case», comunicação apresentada ao congresso anual (1982) da American Political Science Association, 2 a 5 de Setembro, Denver, Colorado.

²² Medeiros Ferreira, *op. cit.*, pp. 200-201.

Em terceiro lugar, e como já noutra local referimos, o próprio sistema de governo, nos seus aspectos jurídico-institucionais, encerrava algumas contradições e ambiguidades que o conduziram a notórias disfuncionalidades e lhe bloqueavam a capacidade de regulação, mesmo quando havia suficiente vontade política para algumas reformas²³.

Em quarto lugar, o sistema administrativo continua a dar provas da sua incapacidade para a execução e o controlo das decisões políticas. Ao reforço da legitimidade democrática das estruturas do poder local, por exemplo, não correspondeu o acréscimo das possibilidades técnicas ou dos recursos financeiros. A análise de Lawrence S. Graham quanto a este ponto é peremptória:

Estudos efectuados desde 1976 confirmam esta desarticulação entre organizações políticas e administrativas do Estado. Ao nível nacional, a coesão do antigo sistema administrativo desapareceu. Contudo, as novas normas que regulam a autoridade, a delimitação e o comportamento do sector público encontram-se ainda longe de uma clarificação. Verifica-se, em consequência, uma crescente fragmentação, compartimentação e isolamento de estratos em relação ao sistema administrativo. Análises ao nível da administração local evidenciam uma discrepância similar entre a política e a administração. Os municípios pós-1974 podem bem ter um índice de representatividade elevado, mas a sua real capacidade administrativa para satisfazer as necessidades da comunidade é bastante limitada²⁴.

A permanência de certos traços estruturais do período da «fundação» do novo regime político, a sedimentação de práticas político-administrativas tendentes a evitar e a adiar toda a decisão «grave», as ambiguidades e os factores de indefinição do sistema de governo, a generalizada incapacidade do sistema administrativo e a sua «desarticulação» perante o sistema político, eis alguns aspectos que, entre outros, explicam os problemas que o Estado tem encontrado na sua relação com a sociedade. Neste pequeno trabalho concentrámo-nos apenas, e mesmo aí de forma exploratória, nos factores que (sobretudo do lado do Estado e especialmente a partir e por causa do processo aberto em 25 de Abril) contribuíram para aquilo que consideramos a incapacidade de decisão e de execução que o sistema político tem revelado em relação à articulação dos interesses sociais. Mas, claro está, as «culpas» não são só do Estado e as causas terão de ser igualmente buscadas em muitos aspectos da organização social posterior e anterior a 1974. Contudo, os elementos acima apresentados parecem-nos explicar, pelo menos em certa medida, por que razões se continua num sistema de decisões políticas quase que exclusivamente ditadas por um permanente «estado de necessidade» imposto pelas dificuldades financeiras e de arranjos políticos acomodaticios e «reactivos» justificados pelo conhecido motivo da «inexistência de alternativas»...

²³ Cf. Durão Barroso, *op. cit.*, e *Le système politique portugais face à l'intégration européenne — Partis politiques et opinion publique*. Lausana e Lisboa, LEP e APRI, 1983, especialmente pp. 80-100, e Marcelo Rebelo de Sousa, *O Sistema de Governo Português antes e depois da Revisão Constitucional*, Lisboa, Cognition, 1983.

²⁴ Lawrence S. Graham, «O Estado Português visto a partir de baixo», in *A Formação de Portugal Contemporâneo*, cit., p. 959; cf. do mesmo autor «Bureaucratic Politics and the Problem of Reform in the State Apparatus», in Graham e Wheeler (eds.), *op. cit.*, pp. 223-249.