

Formas de dominação e sociedade: o caso do neopatrimonialismo

Onde quer que Philippe II encontrava uma resistência, acudia ahi com ouro ou com promessas, e quasi que tinha a certeza de superar a dificuldade: a questão estava, não na compra e venda, mas só no quanto do preço.

Alexandre Herculano, *Pouca Luz em Muitas Trevas* (p. 133)

A noção de que o exercício do poder é uma acção condicionada pelo tipo de sociedade em que se actua não é uma noção socialmente intuitiva nem é uma noção que se imponha na teoria como sendo óbvia.

Em termos das imagens sociais habituais, ao exercício do poder aparece associada a possibilidade de resolução de todos os problemas. É uma associação que tem a sua origem na noção de autoridade: o exercício do poder aparece nas imagens sociais como algo que está dotado de uma concentração de meios que nenhum outro tipo de acção social pode esperar ter à sua disposição. Mas é também uma associação reforçada pelo modo como se desenvolvem as campanhas eleitorais e se apresentam as promessas políticas nas sociedades complexas modernas: dirigindo-se a toda a sociedade (recenseamento universal), cobrem todo o espaço de problemas sociais, sendo natural que muitos desses temas não sejam imediatamente compreensíveis por todos os eleitores (o que reforça a noção social da complexidade da política e, por essa via, a autoridade dos que se apresentam como candidatos ou como detentores do poder, capazes de dominar e controlar essa complexidade). Do ponto de vista da sociedade, a imagem do poder é formada na confiança de que o poder é competente.

Mas também do ponto de vista da teoria há a noção de que a «realidade política» só existe depois de uma acção específica das autoridades políticas e do sistema político. É certo que esta acção específica obedece a determinadas regras formais (designadamente à regra da representatividade legitimada), mas nem por isso se pode deixar de reconhecer o papel próprio das entidades políticas, a sua autonomia específica — devendo, de facto, reconhecer-se que a «realidade política» só tem conteúdo depois de as entidades políticas (agentes, instituições, procedimentos) a terem constituído. Para que um tema seja considerado político é necessário que esteja integrado numa agenda política.

Tanto pela perspectiva da sociedade como pela perspectiva da teoria, o exercício do poder seria assim algo que está para além do funcionamento espontâneo dos grupos sociais e que, por isso, tem condições para realizar o que estes não podem. Por outro lado, o exercício do poder é uma resolução última, uma decisão que se situa acima das decisões sociais comuns, dotada de uma racionalidade superior, aquela racionalidade que está associada à manipulação dos meios específicos do poder e às condições únicas das suas decisões.

Porém, esta autonomização da política, este seu grau de crescente independência como variável, encontra sérios obstáculos, encontra mesmo o mais elementar desmentido, quando se compara a expectativa (social ou teórica) formada sobre o exercício do poder, sobre a autoridade e a racionalidade, com o que são os resultados concretos do exercício do poder. O fascínio alimentado pelos sinais, pelos lugares e pelas personalidades do poder não é confirmado na prática que lhes fica associada — como se confirma pelo grau de fracasso que se encontra quando se examinam as iniciativas do poder.

Para se sair desta contradição, onde o que se espera do exercício do poder não é confirmado pelos seus resultados práticos, é conveniente analisar de que modo se desenvolve o processo político, a interacção complexa que se estabelece entre a vontade política, os instrumentos do poder e a sociedade. Por esta via, ver-se-á com mais pormenor em que medida a acção política é condicionada pela sociedade concreta em que se actua. E, ainda que esse condicionamento não anule a proposta teórica da independência da variável política — continua a ser verdade que a realidade política é o que se traduz e existe no interior do sistema político —, essa análise mostrará que aquela independência tem de ser «conquistada», tem de ser demonstrada através da adequação da política à sociedade — o que exige, antes do mais, que haja uma compreensão efectiva da dinâmica dessa sociedade para que aquilo que é recolhido no sistema político não seja um produto ilusório, mas sim algo que seja viável. E é exactamente porque a acção política é dotada de uma elevada autonomia que se torna essencial assegurar o reconhecimento deste condicionamento social. Quando isso não acontece, o exercício ilusório do poder é fonte de fracassos de dimensão trágica, na medida em que a exploração desta autonomia do político não encontra um controlo eficaz na dinâmica social.

Este é o espaço problemático que forma o centro das preocupações da sociologia política. Mas é também o espaço onde se inscreve a estratégia política, no sentido em que nenhuma estratégia é independente do campo em que se aplica. Antes de conceber o movimento é preciso conhecer o campo, pois serão as particularidades do campo que irão justificar a escolha e a adaptação dos instrumentos e, ainda, porque só depois de concretizado este trabalho terá sentido determinar o que são as concepções viáveis.

O que se procura mostrar neste texto é que, não obstante a autonomia efectiva da política, é a compreensão das características de uma sociedade que determina o grau de êxito de uma concepção política. Em contrapartida, não deverá surpreender que a deficiência na compreensão da sociedade esteja na origem de todos os fracassos políticos.

AS FORMAS DE DOMINAÇÃO

Na tipologia dos modelos de dominação e de formação do poder político proposta por Max Weber¹, o patrimonialismo é uma das três formas básicas de dominação e contrapõe-se à forma carismática e à forma burocrático-racional. Mas, nesta classificação, o patrimonialismo é uma forma de dominação tradicional, que não seria de esperar encontrar em socieda-

¹Max Weber, *Economy and Society*, tradução organizada por Guenther Roth e Claus Wittich, 3 vols., Bedminster Press, 1968, 2.ª ed., University of California Press, 1978.

des modernas. Por outro lado, tanto a forma patrimonialista como as formas carismática e burocrático-racional são tipos-ideias, construções teóricas que, quando transferidas para as situações reais, perdem as suas distinções nítidas e aparecem com traços sobrepostos. Uma mesma sociedade pode apresentar, num determinado momento, características que pertencem a mais de um desses tipos-ideias. É o próprio Max Weber quem alerta para este problema de sobreposição: «É impossível determinar através de critérios externos se a partilha de refeições entre um príncipe guerreiro e os seus seguidores tem um carácter 'patrimonial' ou 'carismático'; depende do 'espírito' que inspira essa comunidade, isto é, da fundação em que se apoia a posição do chefe — se é a autoridade santificada da tradição ou se é a imagem pessoal que ele tem de si mesmo como herói. E o caminho que conduz da primeira interpretação à segunda é escorregadio.»² São as análises concretas das sociedades concretas que permitem esclarecer o sentido útil destes tipos-ideias, cuja interpretação deve ser feita em função dos códigos de valores e dos problemas existentes nessa sociedade.

Em geral, as dificuldades de classificação não serão tão grandes no caso do modo moderno de dominação política, onde a forma burocrático-racional se estrutura, pelo menos em princípio, em nítida separação com as outras duas formas (não se devendo esquecer, no entanto, a previsão apresentada por Weber de que seria necessário associar um modo carismático de dominação ao modo burocrático-racional para se evitar que este se transforme numa mera dominação de burocratas³). Em especial, o facto de a dominação burocrático-racional dispor de uma base racional-legal que determina as condições de formação da legitimidade torna mais transparente a formação do poder político. Por sua vez, a generalização dos critérios de modernidade conduz à aceitação dessas mesmas regras burocrático-racionais-legais-legitimadoras em diversas sociedades, mesmo naquelas que não prolongam essa forma de dominação política até à sua plena realização num sistema político democrático.

Não obstante este maior formalismo na formação do poder político moderno, em algumas sociedades esse formalismo encobre não só outros modos de formação do poder, mas também, e em especial, características do exercício do poder político e de funcionamento das instituições que não correspondem ao modelo previsto na forma burocrático-racional. Será o caso da persistência de traços de patrimonialismo ou até de dependências carismáticas em sociedades que, em muitos outros aspectos, se apresentam já integradas em espaços de modernidade.

A subsistência da forma tradicional do patrimonialismo encoberta pela forma burocrático-racional esperada nas sociedades modernas cria difíceis problemas de ordem analítica e de ordem prática.

No plano analítico, esta sobreposição produz conclusões paradoxais e no plano prático sucedem-se os efeitos perversos. Na sua origem, o problema resulta de uma modernização que não foi socialmente assimilada pelo conjunto da sociedade, mas que orienta as decisões políticas tomadas por agentes sociais que têm códigos de comportamento modernizados. Na

² Max Weber, *Economy and Society*, cit., vol. II.

³ Id., *ibid.* Cf. Anthony Giddens, *Politics and Sociology in the Thought of Max Weber*, MacMillan, 1971; Wolfgang Mommsen, *The Age of Bureaucracy, Perspectives on the Political Sociology of Max Weber*, Harper and Row, 1974, e *Max Weber et La Politique Allemande* (1959), PUF, 1985.

sua fase final, o problema é constituído por uma sistemática reprodução das estruturas tradicionais, que são o que resta depois de sucessivos fracassos das políticas que são conduzidas de acordo com a forma burocrático-racional. Estabelece-se, assim, um círculo de reprodução tradicional que impede o êxito dos programas de modernização: o fracasso destes reforça as relações e os comportamentos tradicionais.

Não sendo uma hipótese impossível, será razoável pensar-se, quando ela é analisada em abstracto, que não será uma hipótese muito frequente numa mesma sociedade. A repetição deste processo e a evidência das suas consequências indesejadas deveriam ser suficientes para que se tomassem as precauções adequadas para evitar aquela fatalidade viciosa. É exactamente neste ponto que se deve considerar o efeito de encobrimento da estrutura tradicional pela estrutura formal moderna. Os agentes políticos dominantes actuam no quadro dessa estrutura formal, burocrático-racional e racional-legal, porque é esse o seu ideal, porque foram socializados num quadro de modernização que lhes dificulta a percepção das forças e relações tradicionais latentes e, finalmente, porque as condições a que têm de se sujeitar as relações políticas foram definidas de acordo com esses princípios burocrático-racionais dos sistemas políticos modernos. É aqui que tem uma das suas origens o efeito repetido de ilusão do poder nas sociedades onde coexistem formas tradicionais e formas modernas de constituição e de exercício do poder.

Numa sociedade de cultura europeia como a portuguesa não se deve esperar encontrar numa observação directa as manifestações de uma forma tradicional de dominação como o patrimonialismo. Tanto a sua evolução cultural própria, como o tipo de discurso político dominante, revelam o efeito do contacto com as outras sociedades europeias, sendo inevitável que o modelo burocrático-racional constitua a linha orientadora da actividade política formal. Mas quando essa linha orientadora conduz a resultados paradoxais e perversos, inesperados para o modo de organização burocrático-racional, torna-se necessário procurar um outro nível de explicação. O que não aparece ao nível da observação primária tem de se detectar ao nível da surpresa dos resultados. Se for possível mostrar que subsistem comportamentos políticos que estão associados a outra forma de dominação, a outro modo de organização do poder político, ter-se-á encontrado uma primeira pista de análise dos paradoxos (que só o serão verdadeiramente no quadro da forma burocrático-racional) e da explicação dos efeitos perversos (que aparecem como uma violação da previsão burocrático-racional). É esta a pista que se abre com a exploração do conceito de patrimonialismo, hipótese que não surge da análise dos discursos políticos oficiais (claramente inseridos num modo moderno de dominação), mas sim da evidência da incapacidade desses discursos oficiais para explicar a sucessão de fracassos e de efeitos perversos.

O PATRIMONIALISMO COMO FORMA DE DOMINAÇÃO TRADICIONAL

Na sua versão histórica, o patrimonialismo «significa, antes do mais, que os postos governamentais se originam na administração da casa do rei; os administradores governamentais são originariamente servidores pessoais e representantes pessoais do rei. [...] O rei concede privilégios na base das

obrigações que impõe. O rei considera a administração política como um assunto pessoal. [...] Os funcionários, por sua vez, consideram o seu trabalho administrativo para o rei como um serviço pessoal baseado nos seus deveres de obediência e de respeito»⁴.

A organização política do Estado patrimonial tradicional fica assim estabelecida como uma articulação de «casas» nobres, cada uma delas estruturada de modo idêntico, associando um senhor aos seus servidores ou funcionários, sendo a «casa» maior aquela que se confunde com o próprio Estado: «O rei necessita de uma organização militar e administrativa competente e de uma relação de confiança para manter sob controlo os notáveis locais e para exercer as funções administrativas, judiciais e policiais em todo o território. Habitualmente, isto implicava o estabelecimento de compromissos envolvendo a delegação de autoridade para aqueles grupos locais.»⁵ Particularmente significativo desta forma de dominação tradicional, ou patrimonialismo histórico, é o carácter paternalista da autoridade, a responsabilidade do rei pelo bem-estar dos súbditos (pois é essa a fonte da sua legitimidade) e, ainda, o facto significativo de a educação ser entendida como a preparação para o serviço administrativo, para o funcionalismo público⁶.

A correspondência deste modelo com os traços históricos da sociedade portuguesa não levanta especiais dificuldades. E mesmo a questão clássica da existência em Portugal de feudalismo ou de regime senhorial pode ter um esboço de resposta na distinção proposta por Weber e Bendix quando reservam o conceito de feudalismo para a «relação fixada contratualmente na base da relação militar entre nobres» e consideram o patrimonialismo uma «relação habitualmente dependente do comércio, que o rei considera como seu privilégio pessoal»⁷.

Neste sentido, a distinção entre feudalismo e patrimonialismo estabelece-se entre uma lógica militar e uma lógica económica, o que torna o patrimonialismo uma forma de dominação mais significativa para as situações modernas do que o feudalismo. De facto, a lógica económica é mais relevante para as relações políticas e sociais modernas do que a lógica militar, para o que também contribui o facto de o formalismo do Estado moderno não ser compatível com a existência das soberanias parciais que se encontram no feudalismo (ainda que alguns modos de regionalização se possam aproximar dessa estrutura tradicional). Mas já o patrimonialismo pode permanecer encoberto pela lógica burocrático-racional do formalismo político moderno, designadamente quando o Estado tem uma importante função económica ou quando o desenvolvimento das actividades económicas privadas está muito dependente de protecções ou de privilégios assegurados pelo Estado.

Para Marc Bloch, «a senhoria não era apenas um empreendimento económico pelo qual os lucros se acumulavam nas mãos de um poderoso. Era também uma unidade de autoridade [...] A senhoria dispunha do seu direito próprio, em regra consuetudinário, que determinava as relações do súbdito com o senhor e definia com precisão os limites do pequeno grupo

⁴ Reinhard Bendix, *Max Weber: an Intellectual Biography*, Anchor Books, p. 335.

⁵ Id., *ibid.*, pp. 337 e 345.

⁶ Id., *ibid.*, p. 365.

⁷ Id., *ibid.*, p. 335.

ligado por esses laços tradicionais»⁸. No artigo sobre regime senhorial do *Dicionário de História de Portugal*, Oliveira Marques refere que a senhoria «representava igualmente uma unidade política, definida pela imunidade. Esta garantia ao senhor e ao território que dele estava dependente uma maior ou menor autonomia política em relação ao poder central, traduzida por administração e jurisdição próprias, liberdade de obrigações militares e, naturalmente, liberdade de impostos. [...] O antigo e fundo debate sobre a existência ou não existência de feudalismo em Portugal só adquire significado do ponto de vista jurídico-político. Economicamente, nada distinguia a senhoria do feudo. Formas de renda, formas de distribuição e circulação económica, eram as mesmas. Socialmente, também é pouco mais que artifício tentar separar um sistema do outro. A condição humana, exceptuadas as relações entre senhor e rei, pouco variava»⁹.

Mas justamente aquilo que mais nos interessa para a análise política é «o ponto de vista político-jurídico» e o tipo de relações «entre o senhor e o rei», sendo natural acrescentar a importância que teve para o poder real a actividade do comércio (no sentido descrito por Max Weber a propósito da China)¹⁰, o papel das estruturas burocrático-funcionais na racionalização das acções e na realização da função extractiva através da colecta de impostos e, o que não é menos importante, essa forma singular de burocracia político-religio-policial que foi montada a pretexto da Contra-Reforma e da Inquisição¹¹. Enquanto o feudalismo, com as suas soberanias parciais assentes numa base militar, não resiste à unificação dos Estados modernos e à constituição dos exércitos nacionais, a lógica económica que está na base do patrimonialismo tem um grau de compatibilidade suficiente com os modelos burocrático-rationais para permitir a sua coexistência, ainda que sob formas ocultas e que não são abertamente reconhecidas pelos dirigentes políticos modernos.

Todos estes factores contribuem para que se considere haver, nos traços históricos da sociedade portuguesa, uma aproximação significativa às propriedades do conceito de patrimonialismo entendido como forma tradicional de dominação e de formação do poder político. Contudo, isso não autoriza a passar directamente para as situações modernas como se as revoluções liberais do século XIX não tivessem tido um efeito de demolição destas estruturas, regras e comportamentos políticos tradicionais. Esse período liberal seria o marco de mudança a partir do qual não teria mais sentido procurar o ajustamento das novas realidades políticas, económicas e sociais a traços históricos já superados. Será esta, seguramente, a previsão e a interpretação de todos os que propõem concepções lineares, irreversíveis, do progresso histórico, aplicando à dinâmica social o paradigma evolucionista na sua versão mais primitiva e simplificada.

Apesar da importância dessas transformações políticas, sociais e culturais e das mudanças verificadas nas relações económicas, não é impossível

⁸ March Bloch, «The rise of dependent cultivation and seignorial institutions», in *The Cambridge Economic History of Europe*, 2.^a ed., vol. I, cap. VI, pp. 235-290.

⁹ A. H. de Oliveira Marques, «Regime senhorial», in *Dicionário de História de Portugal*.

¹⁰ Max Weber, *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie*, «Government, kinship and capitalism in China», in *Weber, Selections in Translation*, editado por W. G. Runciman, Cambridge University Press, 1978.

¹¹ Stein Rokkan, «Dimensions of state-formation and nation-building: a possible paradigm for research of variations within Europe», in Charles Tilly, *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, 1975.

que o patrimonialismo histórico tenha resistido a esses choques de modernização e tenha reaparecido, ainda que sob novas formas, mas mantendo a sua lógica essencial, o seu processo condicionador da evolução da sociedade. É a esta hipótese de «modernização» de uma forma de dominação tradicional que responde o conceito de neopatrimonialismo¹².

É uma hipótese que contraria o optimismo evolucionista quando este é entendido em termos lineares, mas que também rejeita o imperialismo cultural subjacente à tese de que há um modelo único de modernização. Por isso, não admira que seja uma hipótese derivada dos fracassos, dos paradoxos e dos efeitos perversos que foram detectados nos processos de desenvolvimento ensaiados em sociedades concretas. Quando se refere esta base experimental, está-se a sublinhar a importância das particularidades de cada sociedade, das suas circunstâncias concretas, dos condicionalismos que tem de resolver não só para se ajustar internamente a uma dinâmica de evolução acelerada que não lhe seria natural (todos os processos actuais de modernização têm uma importante componente voluntarista, deliberada e planeada, que não é idêntica à que existiu nas fases iniciais da modernização das sociedades hoje desenvolvidas), mas também a um quadro de relações mundiais onde já actuam sociedades desenvolvidas (o que torna as condições de concorrência, a distribuição dos recursos e o conteúdo das oportunidades de desenvolvimento dependentes dessas relações internacionais). Não são necessariamente estas condições actuais que justificam o reaparecimento de características tradicionais como o patrimonialismo. Mas o contraste que resulta da comparação das sociedades atrasadas com as sociedades desenvolvidas e o atractivo que estas têm são factores importantes que podem contribuir para ocultar os sinais de repetição de características tradicionais, que tendem a ser rejeitadas analítica e politicamente como vestígios do passado sem continuidade no futuro, quando, de facto, podem estar a ser os factores responsáveis pelos fracassos, pelos paradoxos e pelos efeitos perversos. É esta eventualidade que aconselha a que se examine com cuidado o que são as características esperadas no modelo neopatrimonialista, para depois determinar o seu grau de ajustamento às formas políticas da sociedade portuguesa.

ELITES CENTRAIS E PERIFERIAS SOCIAIS

Uma das mais importantes características identificadoras do neopatrimonialismo é a estrutura dos seus centros (políticos, económicos, sociais, culturais) e as relações com as periferias dessa sociedade¹³.

¹²S. N. Eisenstadt, *Traditional Patrimonialism and Modern Neopatrimonialism*, Sage Research Papers in the Social Sciences, Studies in comparative modernization series, 1973.

¹³Id., *ibid.* Ver também S. N. Eisenstadt, *The Political System of Empires*, Free Press, 1963; *Revolution and the Transformation of Societies*, 1978, cap. 9 «Beyond classical revolutions — processes of change and revolutions in neopatrimonial societies»; «Dynamics of civilization and development: the case of European society», in *Essays in Honor of Bert F. Hoselitz, Economic Development and Cultural Change*, vol. 25, suplemento, 1977, e «L'origine de L'État: une nouvelle approche», in *Annales*, ano xxxviii, n.º 6, Novembro-Dezembro de 1983; Bertrand Badie, «Formes et transformations des communautés politiques», in *Traité de Science Politique*, direcção de Madeleine Grawitz e Jean Leca, PUF, 1985; Bertrand Badie e Pierre Birnbaum, *Sociologie de L'État*, Grasset, 1982; Edward Shils, *Center and Periphery, Essays in Macrosociology*, University of Chicago Press, 1975; Reinhard Bendix, *Kings or People*, University of California Press, 1976; Amos Perlmutter, *The Military and Politics in Modern Times*, Yale University Press, 1977.

As elites centrais acumulam os principais sinais do poder, cuja disputa é interior a essas elites e que se desenvolve nos termos por elas impostos. Elas constituem os símbolos da ordem social e monopolizam as condições de racionalização, o que explica a sua capacidade para manter no seu interior os processos de formação do poder. E porque controlam os principais sinais do poder, são estas elites centrais que determinam e realizam as duas mais importantes funções políticas nestas sociedades — a distribuição (de rendimentos, de recursos, de condições de segurança) e a mediação (de conflitos e de representação de interesses sociais)—, que lhes permitem manter as massas sociais num limiar de satisfação (distribuição) ou interferir na resolução dos conflitos que possam surgir. Em ambos os casos, as respostas a estas questões tendem a ser produzidas por referência às racionalizações dessas elites, e não por efeito de dinâmicas sociais espontâneas que fossem autocomandadas e pudessem aspirar à conquista do poder sem terem de recorrer a essas elites centrais e aos seus modos de racionalizar e de organizar o poder.

Esta importância das elites centrais claramente diferenciadas das periferias sociais cria uma estrutura social dualista, onde pode coexistir um centro evoluído, assimilando os padrões culturais da modernização, com periferias sociais, onde se concentram as massas populacionais, que mantêm relações tradicionais. Nestas circunstâncias, a conservação do poder pelas elites centrais será mais fácil desde que possa reproduzir essa ordem social, ou seja, desde que se mantenha essa diferenciação e esse dualismo, o que, em termos práticos, implica que as periferias sociais não se encontrem perante a evidência da insatisfação das suas expectativas mínimas¹⁴ e não tenham condições próprias de organização política que lhes permitam aspirar a exercer o poder.

Ainda que alguma fracção dessas elites centrais procure induzir um processo generalizado de modernização, envolvendo partes significativas das massas sociais com o objectivo de as dotar de condições de autonomia cultural, económica e política, é muito provável que outros elementos dessas elites centrais recusem colaborar numa dinâmica que iria pôr em causa a sua superioridade ou, mais geralmente, a sua capacidade de concentração dos símbolos da autoridade e do exercício do poder. Em contrapartida, as periferias ou massas sociais podem desencadear movimentos de protesto, mas não têm os meios próprios de dominação política se não conquistarem a adesão de elementos das elites centrais que funcionem como seus «tradutores» na esfera moderna ou burocrático-racional.

O papel das elites centrais tende, assim, a reproduzir-se de modo a manter as posições relativas da estrutura dualista. Uma política consistente de modernização não dispensa a colaboração das elites centrais, que, por essa via, recuperam as suas funções de distribuição e de mediação mesmo após uma crise significativa que tenha trazido para um plano de maior influência as periferias sociais.

Não surpreende, por isso, que os programas de modernização generalizados a toda a sociedade acabem por revestir formas de emancipação das massas sociais, na medida em que a modernização, no sentido contemporâneo, implica uma maior diferenciação e um maior grau de autonomia dos diversos grupos e funções sociais. Ao pôr em causa os benefícios que as eli-

tes centrais retiram da estrutura dualista, esta modernização, que reveste a forma de um emancipalismo político, desencadeia as suas reacções de defesa, que serão tanto mais eficazes quanto maior for o seu controlo sobre as racionalizações políticas dominantes e o quadro institucional do exercício do poder. Longe de serem lineares, as possibilidades de modernização aparecem, nestas sociedades, como um percurso sinuoso e complexo, em si mesmo gerador de conflitos que as podem neutralizar.

A ORGANIZAÇÃO POLÍTICA: GOVERNAMENTALIZAÇÃO, GRUPOS E CLIQUES, POPULISMO

A organização política na sociedade patrimonialista revela três características principais:

- a) Predomínio do executivo sobre as instituições representativas;
- b) Papel significativo de grupos ou cliques burocráticos, militares ou políticos;
- c) Existência de partidos e movimentos populistas¹⁵.

São aspectos que derivam da particular relação estabelecida entre elites centrais e periferias sociais. Neste tipo de relação, tanto a representatividade democrática como a divisão de poderes entre o executivo, o legislativo e o judicial são valores não naturais. São valores que podem ser imitados em relação a outras sociedades modernas, por importação cultural ou por imposição externa. Mas não são produtos naturais das relações sociais internas. Por isso, tendem a encobrir, quando são usados no formalismo constitucional ou nos discursos oficiais, outras relações que distorcem o efeito esperado da invocação destes valores.

O respeito efectivo do valor da representatividade através da delegação feita por sufrágio universal implica que as massas sociais, mantidas na periferia da sociedade, se possam sobrepor às elites centrais — mas, se não têm condições próprias de direcção política, se não podem dispensar a participação dessas elites na gestão da sociedade, essa eventual sobreposição seria um absurdo ou um factor de confusão. A questão da preparação política ou maturidade democrática nas sociedades neopatrimonialistas não se coloca prioritariamente em termos de capacidade de escolha consciente por parte da população em geral nos processos eleitorais. A questão essencial nas escolhas eleitorais está na determinação do grau de possibilidade de escolha de representatividades efectivas dos diversos grupos e interesses sociais, isto é, de uma escolha que não tenha de recair em elementos das elites centrais que, por essa via, continuam a concentrar e a controlar o leque de alternativas políticas.

A separação formal de poderes tem um alcance prático limitado quando os elementos que integram as diversas instituições fazem parte da mesma estrutura elitista e comungam dos mesmos valores essenciais. E como a condição de reprodução desta forma de dominação política assenta na manutenção dos grupos periféricos num limiar de satisfação, a importância da função executiva (que controla as funções distribucionista e moderadora apropriadas, na decisão e na racionalização, pelas elites cen-

¹⁵ S. N. Eisenstadt, *Traditional [...]*, p. 15.

trais) supera naturalmente todas as outras, que têm de se subordinar às condições de reprodução da ordem social básica. Em situações sociais de maior tensão ou conflitualidade, onde a função moderadora de mediação já não se possa comandar pela função distribucionista, que é controlada pelo executivo, poderá ser necessário abrir o espaço representativo, através da instituição parlamentar. Contudo, esse poder parlamentar ficará, em geral, circunscrito à função mediadora (expressa através da conflitualidade verbal e da morosidade e complexidade do processo legislativo parlamentar), mantendo o executivo a sua especialidade distribucionista.

A importância que nestas sociedades assume o debate entre governamentalização e parlamentarização tem, como em muitos outros debates políticos, mais do que uma dimensão. No plano superficial, o que está em causa é a representação social e, em especial, a representação das massas sociais. Mas, para os grupos conflituais integrados nas elites centrais, o que está em causa é a concentração do poder numa única facção, se o poder executivo for por ela apropriado e em condições de estabilidade. A representatividade parlamentar pode, assim, ser usada por grupos das elites centrais contra outros grupos concorrentes das mesmas elites centrais, enquanto as periferias sociais podem depositar o seu apoio e as suas esperanças num executivo forte, numa liderança populista e carismática, sem que esse apoio signifique automaticamente a estabilidade no interior do parlamento.

Este é um exemplo que revela uma das mais interessantes características analíticas das sociedades neopatrimonialistas. São sociedades «múltiplas», onde coexistem códigos de acção e de interpretação que são tradicionais com códigos que são modernos e onde as intencionalidades e racionalidades dos comportamentos políticos podem variar de um registo para o outro com grande facilidade e, geralmente, seguindo uma sequência temporal, linear ou cíclica, que corresponde à sucessão de tentativas e erros até se encontrar o resultado mais favorável. Neste contexto de variações de códigos de acção e de interpretação, de «racionalizações» *ex post*, as conclusões simples são raras, e mesmo essas devem ser revistas à luz das particularidades das suas situações concretas.

Apesar destes cuidados necessários, parece seguro concluir-se que a estabilidade política numa sociedade neopatrimonialista exige um poder executivo forte, habitualmente dotado de algumas componentes carismáticas (o que põe o problema da sua transição quando essas personalidades cessam a sua actividade ou perdem esse apoio pessoal), enquanto um período de predomínio das instituições representativas revela uma excessiva conflitualidade e pulverização das elites centrais (o que põe em causa a eficácia governativa e a possibilidade de estabelecer um executivo forte, isto é, a possibilidade de atingir as condições básicas de estabilidade política).

O papel dos grupos e cliques de burocratas, militares ou políticos, corresponde à característica funcional do serviço que por eles é prestado às elites centrais e à importância que, por isso mesmo, tem o executivo nestas sociedades. Por si só, as elites centrais não têm elementos em número e com capacidade suficiente para exercer as funções de racionalização e de administração política. E, por outro lado, é do interesse dessas elites a assimilação daqueles elementos que, oriundos embora das periferias sociais, se tenham revelado pelas suas capacidades criativas, de mobilização social e de direcção política ou de mera administração. Esta necessidade de um ser-

viço especializado tem como consequência a possibilidade de organização de grupos e de cliques que combatem entre si pelas posições dominantes dentro dessa hierarquia funcional, que, para todos os efeitos práticos, se confunde com a hierarquia do poder. Entretanto, esse combate não põe em causa (ou só o faz raras vezes) a posição e os interesses das elites centrais — a que estes grupos ou cliques pertencem ou a que aspiram vir a pertencer, directamente ou através do estabelecimento de relações familiares. Esta conflitualidade de grau intermédio, ou conflitualidade interna aos agentes e às áreas do poder, é o principal factor real de conflitualidade política numa sociedade neopatrimonialista. Num dos extremos dessa conflitualidade estará a pulverização das elites dirigentes presas num conflito de prazo indeterminado, o que deixa a sociedade sem orientação. No outro extremo estará a conjunção desses grupos e cliques, habitualmente sob uma direcção personalizada (assemelhando assim esse poder neopatrimonial a um poder carismático), o que produz uma sobreacumulação de poder político que enfrentará especiais dificuldades nas fases de transição quando se verifica o desaparecimento dessa personalidade dominante ou quando rompe a convergência estabelecida de grupos e cliques.

A terceira característica da organização política do neopatrimonialismo é a existência de partidos ou movimentos populistas (sob a forma legal ou clandestina e passando de um estado para o outro sem alterar substancialmente os seus procedimentos e objectivos). O populismo é um modo de relação com as periferias sociais, mas pode revestir diferentes formas e objectivos em função das oportunidades e das circunstâncias. Pode ser um prolongamento das estratégias das elites centrais, que procuram, por esta via, assimilar e controlar massas sociais. Pode ser um recurso de apoio de elites modernizadoras que precisam do entusiasmo e da mobilização social para romper resistências de interesses estabelecidos. Mas também pode ser um efeito de «apostasia», em que membros das elites centrais se apresentam como vanguarda de movimentos populares, dirigindo-os numa atitude que, sem paradoxo ou ironia, é uma atitude elitista, cuja finalidade consiste no derrube das elites centrais estabelecidas sem que seja posto em causa o princípio e a necessidade desse elitismo.

Esta identidade de comportamentos elitistas no neopatrimonialismo, que se tornam comuns a todas as organizações políticas, revela a prevalência das relações sociais sobre as próprias ideologias políticas expostas pelos partidos. Na sua origem, essas ideologias (ou as suas versões actuais) mostram-se portadoras de valores modernizadores. Mas, nas suas condições de aplicação prática numa sociedade neopatrimonialista, a sua «tradução» é condicionada pela dinâmica social aí dominante e, sobretudo, pelo tipo especial de articulação entre as elites centrais e as periferias sociais¹⁶.

O PAPEL DOS PARTIDOS

O papel dos partidos está directamente condicionado pelo dualismo entre elites centrais e periferias sociais, combinado com a função predominante do poder executivo.

¹⁶S. N. Eisenstadt, *Revolution [...]*, p.276.

O código de valores e as estratégias de racionalização que os partidos têm de desenvolver são os que caracterizam as elites centrais — antes mesmo do cumprimento das regras formais há que respeitar o código de aceitação das elites dirigentes e este, por sua vez, fica influenciado pelo cumprimento de procedimentos (competência técnica, por exemplo) e pela adequação às normas em vigor nas sociedades vizinhas mais desenvolvidas ou que servem de modelo desejado. Em segundo lugar, o desenvolvimento da acção partidária não pode deixar de ter em conta o peso que neste tipo de sociedade têm as elites centrais, o que significa que as suas propostas têm, de algum modo, de integrar os seus interesses, os seus modos de actuação e os seus valores. Finalmente, o reduzido valor social e político da função de representação limita consideravelmente o papel de um partido que se limite a uma actividade parlamentar e que não tenha qualquer tipo de acesso ao exercício real do poder. Neste quadro, o papel dos partidos é mais mobilizador do que orientador e o seu prestígio depende mais do número de votos obtido do que da qualidade efectiva das suas propostas (sendo certo que nem sempre são a qualidade e o realismo das propostas que permitem obter os êxitos eleitorais numa sociedade onde há um forte peso populista).

Esta é uma distinção crucial para interpretar a dinâmica partidária nas sociedades neopatrimonialistas, onde as necessidades eleitorais se sobrepõem aos valores ideológicos e à consistência dos programas e onde a relativa indiferenciação da estrutura social (composta por dois grupos básicos com conflitos internos e com pesos numéricos muito diferentes), com o seu dualismo entre elites e massas, permite aos partidos desenvolver com êxito estratégias de mobilização (explorando a fluidez das fronteiras entre os subgrupos dentro dos dois grupos básicos e entre as suas posições políticas). Em contrapartida desta maior facilidade de mobilização eleitoral, há uma diminuição do papel programático e orientador dos partidos, assim como uma ligação fraca dos diversos grupos sociais com os partidos que poderiam ser seus representantes no quadro parlamentar ou ao nível do executivo. A mobilização realiza-se essencialmente por três modos:

- a) Alargamento da base de acesso a posições distributivas que o exercício do poder executivo ou a sua proximidade asseguram, satisfazendo os objectivos dos que pretendem o ingresso nas elites centrais e dos que apenas procuram melhorar a sua posição ou obter maior segurança nas periferias sociais;
- b) Organização dos sistemas de clientelas e de patrocínio, de que fazem parte os grupos de influência e estruturas corporativas que precisam de encontrar uma «tradução» dos seus interesses e posições na dimensão política;
- c) Assegurar a adesão das massas aos valores políticos representados pelas elites centrais, seja pela imposição de um certo modo de racionalização das decisões políticas, seja através de concessões graduais feitas por essas elites no sentido de uma maior participação política das periferias¹⁷.

A função de partido «tradutor» ou de partido «filtro» sobrepõe-se às funções habituais que nas sociedades de democracia pluralista têm o par-

tido «orientador dos representados» e o partido «produtor de opinião pública», isto é, a função de orientação que possibilita depois uma direcção política controlada. É certo que estas últimas funções também existem nos partidos das sociedades neopatrimonialistas, ao menos como objectivos formais de imitação do que se passa nas sociedades democráticas pluralistas. Mas, para além de se dever recordar que a democracia pluralista é um modo de organização política muito raro na prática e muito frequente na teoria, também se deve reconhecer que o efeito das elites centrais nas sociedades neopatrimonialistas reduz a possibilidade e diferenciação dos partidos e, ao mesmo tempo, estimula o desenvolvimento de estratégias mobilizadoras de grandes massas, que, obviamente, não favorecem nem a diferenciação nem o rigor das propostas e formulações. Nestas condições, não surpreende que os partidos estabeleçam uma prática de acoplagem com as burocracias estatais, actuando mais como canais de ligação para estas burocracias do que como representantes autónomos de interesses sociais. Isto é, os partidos ficam integrados na função global das elites centrais, de que apenas chegaram a sair na ficção formalista (ela própria importada de sociedades que têm condições de funcionamento muito diferentes).

Neste ponto da apresentação das características políticas da sociedade neopatrimonialista poder-se-á perguntar se esta distinção entre elites centrais e periferias sociais não é, afinal, uma recuperação do modelo mecânico da divisão de uma sociedade em classes, com uma classe dominante (e, dentro dela, uma classe dirigente) e uma classe dominada, onde a classe dirigente defende racionalmente os interesses da classe dominante, servindo-se dos agentes do poder político como seu «conselho de administração»¹⁸. Importa resolver o equívoco que estas teses simplistas e mecânicas introduzem na análise das sociedades neopatrimonialistas. Não há nenhuma razão para negar a existência de classes sociais numa sociedade neopatrimonialista, que serão mais ou menos marcadas conforme for maior ou menor a compreensão dos diversos grupos sociais quanto à sua posição na hierarquia e no funcionamento da sociedade. Mas há todas as razões para rejeitar que esteja aí o principal factor explicativo ou mesmo um factor relevante da dinâmica política de longo prazo. Mais importante do que esta divisão em classes é a divisão mais elementar, primária e tradicional, que se estabelece entre as elites centrais (e os seus conflitos) e as periferias sociais (e as suas expectativas e frustrações, a sua mobilização e a sua apatia e, em geral, a sua instrumentalização no interior dos conflitos das elites centrais). Nas análises das situações concretas, os efeitos da divisão em classes aparecem integrados na racionalidade mais geral da divisão entre elites centrais e massas sociais.

Por outro lado, a hipótese de existir um grupo social complexo a que se atribui a designação de elites centrais não tem de coincidir com a previsão de que esse grupo seja portador de uma estratégia e de uma racionalização ao mesmo tempo unitárias e eficazes. O que é essencial para as elites centrais e para os agentes executivos é a reprodução das suas posições¹⁹ — o que ainda é uma estratégia e uma racionalidade, mas que, em geral e

¹⁸ Goran Therborn, *What Does the Ruling Class Do When it Rules?*, Verso, 1980.

¹⁹ Bertrand Badie, «Formes [...]», p. 651.

salvo coincidências esporádicas, muito pouco terá a ver com uma estratégia e uma racionalidade de modernização controlada que se esperaria do «conselho de administração» da classe dominante. Ou seja, o ponto mais relevante desta descrição da sociedade neopatrimonialista é a capacidade de reprodução de uma forma específica de dominação que tem como principal traço identificador a manutenção da distância entre as elites centrais e as periferias sociais.

O PAPEL DOS MILITARES

O conjunto de objectivos já referenciados permite explicar o papel dos militares nas sociedades neopatrimonialistas, onde exercem uma função muito diferente, de grande visibilidade e interferência, quando comparada com o papel dos militares nas sociedades democráticas pluralistas modernas. Os militares tendem a aparecer como:

- a) Detentores de um poder efectivo que tem efeitos na esfera política;
- b) Defensores essenciais dos símbolos sociopolíticos, designadamente dos conceitos de ordem e de nação;
- c) Tendo capacidade para estabelecer, com mais facilidade do que qualquer outro grupo burocrático, uma ligação funcionalmente útil com as elites centrais (protegendo-as) e uma ligação de esperança emocional, mobilizadora, com as periferias sociais (para as quais aparecem como uma elite de substituição que actua movida por critérios diferentes, e potencialmente mais favoráveis para as massas sociais, do que as elites tradicionais, seja porque têm uma melhor identificação com as periferias sociais de que emergiram, seja porque têm menos interesses acumulados a defender)²⁰.

A importância do seu papel aumenta nos períodos de crise de orientação, que são crises globais da sociedade, na medida em que então se concentra nos militares o poder político na sua forma mais simples, aquele que está associado ao exercício da força, o modo mais elementar do exercício da autoridade e que é a forma última de um poder ainda eficaz num contexto de crise social global.

No entanto, esse papel predominante numa fase crítica, numa fase em que as elites centrais não controlam o processo político (por incapacidade de resolução das suas tensões internas e divisões ou por efeito de pressões do exterior), não tem um fácil prolongamento na fase pós-crítica, em que volta ao primeiro plano a questão da administração, das decisões políticas complexas, da gestão dos equilíbrios no interior das elites centrais e da articulação entre os interesses das elites centrais e as condições de mobilização controlada das periferias sociais. Em sentido figurado, a intervenção militar na política das sociedades neopatrimonialistas tem uma componente carismática que encontra muito rapidamente o problema típico da transição dessa direcção mobilizadora para uma gestão normal. Para além da dificuldade em se estabelecer uma hierarquia indiscutida no interior da instituição militar quando esta ocupa posições de poder político, acresce a

outra dificuldade, que consiste na sua incapacidade para produzir a orientação de uma sociedade que tem pelo menos dois níveis de conflitualidade (no interior das elites centrais e entre estas e as periferias sociais), a que se pode adicionar um outro nível complexo de conflitualidade que tem a sua origem no exterior (seja por efeito induzido de modernização, seja por transferência das imagens sociais do que são as necessidades mínimas e as expectativas normais, seja por imposição de regras políticas, económicas e sociais derivadas do desenvolvimento das relações mundiais).

Nas sociedades neopatrimoniais, a saliência do papel dos militares não corresponde a um poder político duradouro. A sua intervenção é muito mais um efeito do estado de crise da sociedade do que um projecto político autónomo e os militares aparecem como os «tradutores» complexos das forças que se reorganizam na sociedade depois de destruídos os anteriores equilíbrios e enquanto não se estabelecerem outros, isto é, são «tradutores» transitórios que permanecem apenas enquanto outros mais eficazes não entram em acção.

Não obstante o carácter transitório das intervenções dos militares na esfera do exercício do poder político, não surpreende que essa seja uma «ameaça» constante na dinâmica das sociedades neopatrimonialistas, associando-se directamente às ameaças de crise global e contribuindo para o seu agravamento²¹. Os militares constituem uma estrutura burocrática polivalente, que em muitos aspectos coincide com a estrutura burocrática do Estado e com as suas competências. Por outro lado, o seu estatuto de elite «intermédia», que se distribui no espaço e na hierarquia social e aparece como dotada de uma especialização nacionalmente necessária e socialmente relacionada com o exercício da autoridade, faz dos militares não só o ponto central de referência nas crises de autoridade e nas crises de mobilização (onde se multiplicam os apelos ao intervencionismo), mas também o ponto central de estabilização da ordem política (seja porque a defendem activamente, seja porque se recusam a intervir contra ela). Finalmente, esta posição intermédia e este tipo de papel que se poderia designar de «flutuante» entre diversas correntes políticas tornam os militares um instrumento político de recurso que todos os sectores políticos podem integrar nos seus projectos — até que a intervenção acaba por acontecer, mais por incapacidade do sistema político, da elite ou classe dirigente que pertence às elites centrais, do que por intenção deliberada de elementos da instituição militar.

A descrição desta sequência que conduz ao intervencionismo militar implica que se trate de uma sociedade relativamente simples, pouco diferenciada, onde a repetição das regras de relação social tradicional seja suficiente para assegurar a subsistência colectiva. Em suma, exige que seja uma sociedade que não tenha sofrido choques efectivos de modernização e, mais importante ainda, que se possa manter fechada às influências e aos constrangimentos externos. Se estas condições não forem satisfeitas, o intervencionismo militar é temporariamente uma solução para a conflitualidade entre as elites centrais, mas não resolve os problemas de orientação da sociedade nem se poderá manter duradouramente sem o recurso sistemático à violência, adiando a resolução das tensões sociais assim criadas

²¹ Amos Perlmutter, *The Military and Politics in Modern Times*, Yale University Press, 1977, pp. 90-114; Joaquim Aguiar, *O Pós-Salazarismo*, Edições Dom Quixote, 1985.

para o momento em que tiver de existir uma transição, seja para novos equilíbrios entre personalidades militares, seja para um poder político sem componente militar.

AS REGRAS DA RELAÇÃO POLÍTICA E OS CONFLITOS BÁSICOS

Na forma de dominação burocrático-racional típica das sociedades democráticas desenvolvidas, a selecção política é feita pela via da legitimidade democrática e esta função de representação está, em geral, associada a provas de competência, seja política, técnica ou as duas em simultâneo, e, em termos globais, a provas de capacidade de mobilização para a realização de objectivos colectivos.

Em complemento desta via de escolha dos decisores políticos, há o corpo de funcionários do Estado (a que se podem juntar os corpos de funcionários das múltiplas organizações com acção política), essencialmente recrutados na base da competência, mas que se subordinam à autoridade legitimada pela dimensão eleitoral. As soluções práticas para assegurar esta subordinação variam (do *spoils system* americano aos *permanent secretaries* britânicos ou aos funcionários do Estado franceses — e, em geral, com uma origem universitária de um grupo de escolas que se tornou dominante pelas relações estabelecidas ou pela especialização dos seus *curricula*), mas, em todos os casos, não está em dúvida a obediência das burocracias aos agentes políticos legitimados. E se certas situações concretas podem revelar alguma supremacia técnica das burocracias como corpos permanentes, em relação aos agentes políticos eleitos, isso não altera a lógica essencial da autoridade legitimada: em caso de conflito é o dirigente político quem decide, do mesmo modo que em caso de erro é ele que assume a correspondente responsabilidade perante os eleitores, a sociedade e as normas constitucionais.

Nas sociedades neopatrimonialistas, as regras do jogo político são muito diferentes — ainda que, nas suas estruturas formais, se apresentem idênticas ao modelo burocrático-racional. De facto, a questão vital nestas sociedades e nos seus sistemas políticos é o acesso às elites centrais. Esse acesso, reproduzindo as condições do patrimonialismo tradicional, é feito por cooptação, isto é, por escolha feita pelos elementos das elites centrais e exigindo o seu reconhecimento, a sua confirmação do «direito de admissão»²². É uma escolha baseada em múltiplos factores, de que faz parte a competência, mas onde também interferem factores como as relações pessoais e familiares, as provas de fidelidade e de subserviência aos valores dominantes das elites centrais, a capacidade para integração em estruturas hierárquicas, o talento para satisfazer interesses específicos sem pôr em causa os equilíbrios nas elites centrais e para estabelecer redes de influência, a capacidade para criar dinâmicas de mobilização nos contextos eleitorais, a capacidade para a articulação verbal e para a produção de formalismos jurídicos. A cooptação para acesso ao centro não se baseia originariamente na legitimidade democrática, mas sim na capacidade para a integração na circularidade natural das elites centrais, que se reproduzem na sua posição de superioridade e se alargam em extensão, seja por absor-

ção de elementos que se destacam, seja por expansão das suas funções na sociedade. Naquelas sociedades neopatrimonialistas em que existe o formalismo político democrático, aquela cooptação, quando tem incidência política, precisa de encontrar depois uma confirmação eleitoral — o que será facilitado pela utilização dos meios concentrados nas elites centrais, mas que dificilmente será possível sem esse tipo de apoio, o que revela que a sequência raras vezes será da legitimação democrática para a cooptação, sendo muito mais frequente a sequência inversa.

O acesso ao centro significa o acesso às fontes de distribuição e aos papéis de mediação, o que também significa que é o acesso ao tipo de trabalho político que é específico destas sociedades e que permite a reprodução do poder: construção de redes de clientelas e de gestão dos complexos equilíbrios que se estabelecem entre elas, ou entre elas e as periferias sociais, ou, ainda, entre elas e os interesses ou poderes externos²³. O acesso ao centro corresponde à entrada num espaço de acção política que é substancialmente diferente daquela que se encontra nas sociedades onde a forma de dominação é burocrático-racional e onde existe uma legitimação democrática que é autónoma ou, pelo menos, anterior ao processo patrimonialista da cooptação. Enquanto nas sociedades democráticas modernas o agente político é autónomo dentro do seu quadro de representação (que lhe será retirado e transferido para outro se não for politicamente competente na sua defesa e na sua realização possível), nas sociedades neopatrimonialistas, o agente político tem a sua autonomia limitada à eficácia da sua função de distribuição e de mediação, sendo muitas vezes obrigado a criar e a mobilizar interesses sociais por sua iniciativa, para depois vir a recolher o seu apoio se se quiser libertar dos condicionalismos que lhe são colocados pelas elites centrais. É uma inversão do processo de representação política em que assenta a democracia pluralista (é o próprio agente político que cria a expressão e a organização de certos interesses sociais), mas é um processo político compreensível, e até natural, numa sociedade onde a característica dominante não seja a livre organização dos interesses sociais em formas pluralistas²⁴, mas sim a divisão tradicional entre elites centrais e periferias sociais.

É neste ponto que o contraste entre a forma de dominação burocrático-racional e a forma de dominação neopatrimonialista é mais nítido, não apenas ao nível das descrições, mas sobretudo ao nível da lógica dos processos políticos. Na sociedade neopatrimonialista, a possibilidade de uma representação política de massas terá de existir numa modalidade populista, pois as periferias sociais não têm condições para se organizar em estruturas pluralistas, estando dependentes das políticas e concessões distribucionistas coordenadas pelas elites centrais e não tendo bases económicas próprias em que possam sustentar organizações e relações pluralistas consistentes²⁵. Para ter significado político efectivo, o populismo revestirá

²³ Edward Shils, *Center and Periphery*, University of Chicago Press, 1975; Alain Touraine, *Les Sociétés Dependantes*, Duculot, 1976; S. N. Eisenstadt e René Lemarchand, *Political Clientelism, Patronage and Development*, Contemporary Political Sociology, vol. 3, Sage Publications, 1981.

²⁴ Robert Dahl, *Modern Political Analysis*, Prentice Hall, 1963; Robert Dahl e Charles Lindblom, *Politics, Economics and Welfare*, Harper and Row, 1975.

²⁵ Samuel P. Huntington, *American Politics, the Promise of Disharmony*, Harvard University Press, 1981.

a forma de «populismo de Estado», qualquer que seja a sua orientação ideológica. Porém, este «populismo de Estado», com a finalidade de conquistar e ocupar o aparelho central de decisão, encontra o obstáculo óbvio: a estrutura do Estado está preenchida por elementos directamente integrados nas elites centrais, ou por elas cooptados, ou delas directamente dependentes.

O êxito político do «populismo de Estado», quando existe, é o primeiro passo do seu fracasso e da sua absorção pelas condições de funcionamento do neopatrimonialismo. Este é um ponto em que claramente se revela a insuficiência das estratégias de tipo exclusivamente político para a mudança e modernização destas sociedades.

É certo que o «populismo de Estado», implicando o envolvimento das massas sociais no confronto com as elites centrais, pode assumir modalidades violentas, conduzindo à destruição de uma parte significativa das elites centrais e das suas bases económicas, rompendo assim os laços de dependência em que se estrutura a relação neopatrimonial. O grau de violência que tem de se atingir em tal eventualidade exige, no entanto, especiais circunstâncias internas e, sobretudo, externas. E, ainda que todas essas circunstâncias se verificassem num certo período histórico, a reconstituição das estruturas do Estado e a sua recomposição tenderiam a repetir a formação de elites centrais, baseadas então na sua participação na acção revolucionária, o que de novo conduziria ao estabelecimento da sua supremacia sobre as periferias sociais²⁶.

Os conflitos políticos nas sociedades neopatrimonialistas, mesmo quando são violentos, raramente assumem o grau extremo da eliminação ou da tentativa de eliminação das elites centrais. Os desenvolvimentos são muito mais lentos, lentidão que pode ter a forma de uma estabilidade geral na evolução dos acontecimentos políticos ou a forma de mudanças súbitas e espectaculares na superfície política — mas, em ambos os casos, deixando imutáveis as relações políticas fundamentais.

Os conflitos políticos mais frequentes nas sociedades neopatrimonialistas são dos seguintes tipos:

- a) Mudança ou alargamento das redes de clientelas e das facções dominantes em processos que são internos às elites centrais;
- b) Efeito de apelos populistas que instabilizam as condições de mobilização das massas sociais e dificultam o exercício controlado da governação;
- c) Pressões sociais difusas, por vezes com apoio de facções das elites centrais, para alargamento das condições e canais de acesso ao centro, embora sem que essas pressões evoluam até ao ponto de constituírem uma estratégia de controlo do centro, de alteração dos seus conteúdos e símbolos ou de criação de novos modos de ordem política, social e cultural²⁷.

²⁶Martin Broszat, *The Hitler State*, Longman, 1981; Charles Bettelheim, *La Lutte de Classes en URSS, 1923-1930*, Maspéro-Seuil, 1977; Vatro Murvar, «Max Weber and the two non-revolutionary events in Russia 1917: scientific achievements or prophetic failures», in *Max Weber's Political Sociology*, editado por Ronald Glassman e Vatro Murvar, Greenwood Press, 1984; Martin King White, «Bureaucracy and modernization in China: the maoist critique», in *American Sociological Review*, 38:2, Abril de 1978, pp. 149-163.

²⁷S. N. Eisenstadt, *Traditional [...]*, pp. 45-55.

O que é interessante notar a propósito destes conflitos políticos é o facto de eles se integrarem nas regras de jogo que constituem o neopatrimonialismo e de, portanto, o reforçarem, na medida em que não se pretende efectivamente a sua substituição mas, quando muito, o alargamento das condições de acesso ao centro (ou mesmo a criação de vários centros) como modo de facilitar uma maior mobilidade social. A dinâmica dos conflitos políticos não põe em causa a hipótese dominante explicativa da forma de dominação neopatrimonial: apropriação do centro político por um grupo cuja estratégia é essencialmente orientada pela vontade de proteger essa conquista e, portanto, de se manter no poder. A elite política não sofre a concorrência de elites sociais e económicas concorrentes, porque há convergência de interesses e de modos de actuação entre elas, cada uma na sua área de especialização nas funções sociais. A elite política fica numa posição de monopólio do poder ou de sobrepoder, com capacidade para manipular os produtos do poder, os seus símbolos e as suas racionalizações. Finalmente, a distribuição dos bens materiais e simbólicos, das posições e dos estatutos sociais é feita nos limites necessários para conservar as posições e as condições do centro político²⁸.

O centro político aparece, assim, interessado em limitar, na medida do possível, a mobilização política e social, impondo uma cultura de sujeição à autoridade que se articula facilmente com o funcionamento das estruturas burocráticas e é reforçada pelo controlo dos modos de racionalização das decisões, designadamente através do controlo da comunicação social e dos seus comentários de índole política. Nesta mesma linha, a política de modernização seguida é aquela que se torna indispensável para garantir a legitimidade social desse poder político, mas suficientemente limitada e contida para evitar uma transformação profunda da estrutura social, isto é, para evitar a formação de novas quase-elites económicas, com suficiente autonomia para ameaçar as elites políticas, económicas e culturais tradicionais. Por isso, estas políticas de modernização, quando existem, revelam uma ambiguidade essencial: são mais a confirmação do *status quo* do que a criação de condições para um efectivo desenvolvimento económico²⁹.

O problema geral mais importante do neopatrimonialismo é, portanto, a capacidade das elites centrais para gerirem os seus equilíbrios internos e os equilíbrios sociais globais, de modo a preservar o seu poder, ao mesmo tempo que expandem o centro para atrair áreas sociais mais alargadas³⁰. Enquanto na forma de dominação burocrático-racional, típica das sociedades modernas desenvolvidas e pluralistas, a gestão política é alimentada pela criatividade e pela dinâmica dos grupos sociais organizados e politicamente representados em estruturas múltiplas, na forma neopatrimonialista, a gestão política concentra-se na gestão dos equilíbrios de poderes entre minorias que formam as elites centrais e a maioria que constitui as periferias sociais. Da parte das periferias surgem pressões para a formação de novas e mais amplas estruturas políticas, enquanto para as elites centrais a questão essencial é a sua capacidade para incorporação dessas pressões no centro político sem criar situações de desregulação e de ingovernabilidade.

²⁸ Bertrand Badie, «Formes [...]», pp. 651-653.

²⁹ Id., *ibid.*

³⁰ S. N. Eisenstadt, *Traditional [...]*, pp. 30 e 45.

Os tipos de políticas mais frequentes no modo de dominação neopatrimonialista são:

- a) Paternalistas;
- b) Distributivas;
- c) Acumulativas;
- d) Extractivas³¹.

As duas primeiras características já foram referidas em desenvolvimentos anteriores, decorrendo directamente do modo como as elites centrais se relacionam com as periferias sociais, seja directamente, seja, o que será mais frequente, através dos agentes políticos. Mas as duas últimas devem ser consideradas como as condições vitais para a reprodução das posições das elites centrais: a acumulação, que permite a realização de investimentos e, em última análise, a expressão do poder económico das elites centrais, e a extracção de recursos e de rendimentos através dos impostos, que permite, directamente ou através do Estado, o financiamento das actividades das elites centrais. Em geral, o ramo distributivo será equilibrado pelo ramo em que se conjugam a acumulação e a extracção (e, quando isso não é possível, será equilibrado por recurso ao endividamento, interno e externo, que é uma forma de diluir no futuro o encargo das políticas), sendo a direcção política paternalista que comanda a relação de autoridade e que determina o grau de desigualdade entre aqueles dois ramos essenciais.

A estes tipos de política corresponde um tipo de racionalidade formado por várias características:

- a) Lógicas *ad hoc*;
- b) Lógicas particularistas;
- c) Lógicas reguladoras;
- d) Lógicas distributivas;
- e) Administração não racional ou não profissionalizada³².

O contraste com a forma de dominação burocrático-racional das sociedades modernas pluralistas é óbvio, embora isso não signifique que não haja uma forte componente burocrática no neopatrimonialismo. Mas os dois sentidos, as duas lógicas funcionais, das respectivas burocracias são muito diferentes. O contraste mais marcado resulta das diferenças no conteúdo da racionalidade que é dominante em cada um dos casos: a característica racional-legal das sociedades modernas, com as suas condições de generalidade, abstracção e igualdade de tratamento, é substituída no neopatrimonialismo pela predominância das soluções específicas e particularizadas, correspondendo à necessidade de gerir equilíbrios, seja na zona restrita das elites centrais, seja nas relações que se estabelecem entre estas elites e as massas sociais. Este tipo de necessidade de neopatrimonialismo, combinado com o papel permanente do Estado nestas sociedades, conduz a uma racionalidade regulamentadora que preexiste à dinâmica natural da sociedade, procurando determinar, através da ordem jurídica, aquilo que deve ser a evolução da sociedade. E, se é justificado considerar-se que não

³¹ S. N. Eisenstadt, *Traditional [...]*, p. 15.

³² *Id.*, *ibid.*, p. 36

se muda a sociedade por decreto³³, não é menos justificado afirmar-se que esta produção legislativa de essência regulamentadora, particularista e centrada nos efeitos de equilíbrio pode bloquear as oportunidades de mudança ou, até, criar mecanismos contraditórios que imobilizam a sociedade e conduzem à acumulação de tensões sem fácil resolução.

A combinação das três primeiras características da racionalidade dominante no neopatrimonialismo revela o peso do juridismo na acção política, na medida em que a generalidade dos acontecimentos políticos tem o seu significado condicionado ao que vier a ser a sua tradução jurídica. Inversamente, como esta tradução jurídica é constituinte da própria realidade política, tendo uma função específica que não se limita a ser a tradução trivial de uma decisão política consistente com objectivos de modernização, mas é também um reflexo dos equilíbrios da sociedade, verifica-se que a jurisdização é uma componente da acção política que tem um relevo próprio. Os problemas políticos, por um lado, são resolvidos pela produção legislativa, pela regulamentação extensiva dos comportamentos e, por outro lado, só são reconhecidos se tiverem, ou forem susceptíveis de ter, uma tradução legislativa e regulamentadora. A possibilidade de se criarem assim soluções ilusórias é muito elevada, mas a necessidade de regulamentar os equilíbrios, designadamente nas elites centrais, e de manter o acesso aos meios do Estado sob controlo das autoridades políticas torna inevitável o recurso às práticas regulamentadoras.

Aliás, também não é por acidente que a actividade regulamentadora se insere na racionalidade distribucionista. Para além de uma distribuição material em rendimentos há uma distribuição em privilégios e concessões, que reveste naturalmente a forma de regulamentação e que, como é conveniente para a gestão dos equilíbrios, é susceptível de ser revogada perante manifestações de hostilidade política.

Para realizar as actividades políticas e administrativas que obedeçam a estas características de racionalidade não é necessário ter uma estrutura burocrática independente e estruturada na base dos valores de competência. Pelo contrário, a realização de todos estes objectivos recomenda uma estrutura administrativa não racional (no sentido que tem a racionalidade nas estruturas burocráticas de sociedades modernas pluralistas, onde equivale a independência e a autonomia dos critérios internos de decisão) e não profissional (no sentido em que a carreira burocrática, pelo menos nos níveis superiores de concepção e de decisão, está dependente de condições de confiança política e de defesa dos valores das elites centrais).

Em geral, este conjunto de políticas e de racionalidades dominantes produz nas sociedades neopatrimonialistas uma orientação política regressiva³⁴. As estruturas institucionais são fracas (acumulam poder, mas a necessidade de gerir equilíbrios limita o alcance potencial do uso desses poderes) e frágeis (o estatuto de cooptados de muitos dos seus elementos e a possibilidade de se verem envolvidos na conflitualidade das elites centrais limitam o seu espaço de manobra autónomo). As elites, apesar da sua centralidade, são fracas, pouco coesas e, por isso, relativamente isoladas no interior dos seus subgrupos, onde o que cada subgrupo ganha é interpretado como a perda de um outro subgrupo e onde todos se encontram dependentes dos benefícios e privilégios que os detentores do poder político

³³ Michel Crozier, *On ne Change pas La Société par Décret*, Grasset, 1979.

³⁴ S. N. Eisenstadt, *Traditional [...], p. 55, e Revolution [...], pp. 290-291.*

lhes quiserem conceder — o que identifica uma circularidade entre duas estruturas frágeis e impede que alguma delas se autonomize. As elites mais modernas são, em geral, as mais fracas de entre esses subgrupos sociais dominantes e interpretadas como uma ameaça aos interesses centrais, seja porque são consideradas aliadas a pressões e movimentos externos, seja porque são suspeitas de aceitar algum tipo de entendimento com periferias sociais para ganhar um maior potencial modernizador — e sempre com o resultado, tal como é visto pelos interesses estabelecidos, de estarem a contribuir para abrir uma crise de instabilidade que depois não saberão resolver.

Deste tipo de relações sociais e políticas decorre a forte possibilidade de se desenvolverem conflitos no centro, que depois se alargam a grupos sociais mais vastos — sendo natural que desses conflitos resulte a perda de energias modernizadoras e venha a surgir a justificação bastante para limitar os graus de inovação politicamente aceitáveis pelos detentores do poder. As condições de controlo da evolução, tal como são entendidas pelos agentes políticos dominantes, tendem a reduzir o grau de mudança admissível, e quanto maior for a tensão maior tenderá a ser a repressão da inovação. A estas tendências regressivas nas linhas de evolução dominantes pode ser contraposto o apelo populista, com a intenção de mobilizar massas sociais para as acções de instabilização do poder — ainda que com a cobertura formal de serem movimentos de modernização. Porém, e qualquer que seja o resultado final deste confronto entre o controlo regressivo e a instabilização populista, continua a ser pouco provável que venha a resultar numa linha de modernização se esse movimento das periferias sociais não for assimilado e cooptado, ou não o puder ser, pelas elites centrais ou por uma parte dessas elites que tenham condições para hegemonizar o poder político e, simultaneamente, satisfazer as expectativas alargadas entretanto criadas — o que implica terem a capacidade para conduzir um processo de modernização.

É neste contexto que se devem analisar as políticas de estabilização, que são mais frequentes nas sociedades neopatrimonialistas. Em primeiro lugar, aparece como essencial para a subsistência desta ordem social evitar a fusão dos diferentes interesses das periferias sociais num único movimento, eventualmente constituinte de uma dinâmica que já não pudesse ser contida pelas instituições centrais, pela sua capacidade distributiva e reguladora. No mesmo sentido, é essencial que as relações entre as periferias e o centro sejam estabelecidas dum modo adaptativo, para que não sejam postas em causa as condições de viabilidade das organizações ligadas às elites centrais, viabilidade que se acaba por confundir com a própria viabilidade nacional. Em segundo lugar, é conveniente minimizar o fluxo de recursos e as inter-relações políticas para que as instituições centrais não se vejam confrontadas com reivindicações colectivas que ultrapassem a sua capacidade de distribuição e de regulação. Finalmente, é aconselhável limitar os contactos entre diversos grupos sociais a um único tipo de recursos ou a uma única esfera de actividade (económica, profissional, religiosa ou familiar), o que explica o carácter corporativo ou neocorporativo de muitas das organizações permitidas ou estimuladas na sociedade neopatrimonialista³⁵.

FORMAÇÃO DE COLIGAÇÕES E GRUPOS RADICAIS

Apesar de o exercício do poder político estar circunscrito aos elementos das elites centrais ou por eles cooptado, a formação das equipas governamentais não é fácil. Mesmo que uma personalidade carismática se sobreponha a todos os outros candidatos à liderança, a necessidade de preservar equilíbrios obriga a fazer combinações entre grupos de influência e ameaça a eficácia executiva. Ainda que as elites centrais tenham entre si factores de coesão mais fortes do que aqueles que as relacionam com as periferias sociais, isso não diminui a conflitualidade existente no centro. E, em especial, essa conflitualidade pode ser despoletada por motivos menores, mas que são interpretados como pondo em causa princípios básicos de relação entre os grupos componentes das elites centrais ou convenções tradicionais que assegurem os seus equilíbrios internos. A desproporção existente entre as causas e as consequências dessa conflitualidade é um resultado normal em relações políticas que se estabelecem em estruturas fechadas e com grupos sociais numericamente pequenos. Não obstante todos os controlos que derivam da existência de interesses básicos comuns e a relativa semelhança das alternativas políticas apresentadas, a conflitualidade política nessas elites centrais é elevada e a possibilidade de se desencadear uma crise descontrolada pode mesmo ser superior à que se encontra nas sociedades democráticas pluralistas, onde é mais intensa a participação política continuada das massas sociais.

Nas sociedades neopatrimonialistas, as coligações são necessárias como reflexo dos equilíbrios indispensáveis à gestão interna das elites centrais. Mas, em geral, são:

- a) Coligações influenciadas ou dominadas por pequenos grupos palacianos,
- b) formadas ou interferidas por grupos e cliques de militares ou de burocratas,
- c) onde é necessário incluir dirigentes de grupos restritos, familiares, regionais ou mesmo confessionais,
- d) podendo alargar-se a elites profissionais e urbanas, incluindo dirigentes populistas cujo papel social se tenha revelado suficientemente importante para tornar aconselhável a sua integração pelas elites centrais nas fórmulas do poder³⁶.

Analisando esta lista de características, é fácil concluir que se trata de coligações com grande instabilidade, ainda que as linhas políticas que cada parte apresenta e, sobretudo, as linhas políticas que executam tenham entre si diferenças insignificantes. A instabilidade não resulta de diferenças de concepção de grandes modelos de sociedade que se apresentassem em alternativa. A instabilidade resulta das tentativas de melhor posicionamento de cada grupo político no interior de elites centrais de pequena dimensão numérica, onde os conflitos de personalidades, competindo pelo acesso ao poder de distribuição e de mediação, ocupam o lugar dos conflitos de ideias e de programas políticos.

Este tipo de coligações, onde a instabilidade real na sua composição e na sua duração não corresponde a grandes amplitudes nas linhas de orien-

³⁶S. N. Eisenstadt, *Revolution [...]*, p. 287,

tação política, deve também ser observado em relação ao tipo e manifestações dos grupos radicais que se opõem a essas coligações que formam o poder. De facto, a lógica da sociedade neopatrimonialista não se limita aos que exercem o poder, estendendo-se aos que se lhes opõem e interferindo, de modo idêntico, nas suas atitudes e objectivos.

Passando para esta perspectiva complementar dos grupos que se opõem ao poder estabelecido, as suas características dominantes são:

- a) Quando se aproximam do centro, tendem a oscilar entre o desejo de recolher recompensas imediatas e o de introduzir mudanças globais no sistema, mas que são concebidas de modo nebuloso;
- b) Desenvolvem intensos conflitos ideológicos, que geralmente pouco têm a ver com a reestruturação do centro ou com a abertura de novos canais para que as periferias possam ter acesso a essas posições³⁷.

Seja em relação aos que exercem o poder ou que, estando integrados nas elites centrais, têm acesso ao poder, seja em relação aos que se integram em grupos de oposição radical, a dinâmica que se estabelece entre as elites centrais e as organizações políticas ligadas às periferias sociais cria um fosso intransponível, tornando impossível a negociação e, por isso, radicalizando as respectivas posições num processo de justificação mútua, em que cada parte invoca as atitudes da outra para fundamentar a recusa de diálogo e, o que será ainda mais importante em termos da evolução da sociedade, para estruturar discursos políticos e modos de interpretação das possibilidades sociais radicalmente distintos, sem pontos de contacto entre si.

Em contextos de máxima conflitualidade, a resposta à instabilidade pode ser obtida através de um dirigente carismático que estabeleça, simultaneamente, alguma ordem nas disputas no interior das elites centrais e uma efectiva mobilização das periferias sociais, de modo a neutralizar o efeito dos grupos radicais. Esta especial concentração do poder, muitas vezes baseada num importante reforço de componente distributiva das políticas que irá colidir com a exiguidade de recursos, transporta no entanto alguns problemas de difícil solução. O primeiro será o modo de transição desse poder personalizado para um novo poder disperso quando termina o tempo útil dessa personalidade — o que abre a possibilidade de se lhe seguir um período destrutivo que justamente se alimenta dos resultados obtidos durante a anterior fase de estabilidade. Isto é, a sociedade tende a evoluir historicamente numa linha sinusoidal, o que não lhe assegura um efectivo desenvolvimento. Em segundo lugar, o poder carismático tem de ter capacidade para manter dentro dos limites de viabilidade os efeitos das concessões materiais que faz para consolidar o seu poder, o que significa que está permanentemente ameaçado e, por outro lado, terá muita dificuldade em gerar um processo de desenvolvimento baseado no investimento, ou seja, no adiamento do consumo para permitir a acumulação — ela própria interferente nos equilíbrios das elites centrais e nos equilíbrios das relações do centro com as periferias sociais. Em terceiro lugar, é um tipo de poder que está ameaçado também pelo seu próprio interior, na medida em que, seja por efeito do problema da transição, seja por efeito da necessidade de manter uma função distributiva satisfatória, a personali-

dade carismática está sempre sujeita à concorrência de um outro candidato a essa função — que se afirme por si ou que seja alimentado e apoiado por alguma facção existente nas elites centrais. Na prática, dificilmente poderá essa personalidade carismática, ponto vital de todos os equilíbrios, alterar radicalmente as características estruturais da sociedade e, por outro lado, não estará garantido que essa personalidade tenha, só por si, capacidade para suprir, ou para fazer suprir, as tradicionais carências burocráticas (por onde têm de ser processadas as suas decisões políticas). Em suma, a solução carismática poderá ser um intervalo de estabilidade numa tendência longa de instabilidade, mas só em circunstâncias excepcionais poderá ser uma fase real de modernização com potência suficiente para fazer a sociedade neopatrimonialista evoluir para a forma de dominação burocrático-racional e para uma relação política pluralista.

MODERNIZAÇÃO, CRISE E «REVOLUÇÃO»

Do que já se referiu é possível concluir que o problema nuclear das sociedades neopatrimonialistas, na sua componente política, reside na capacidade que este sistema revela para absorver os factores de mudança em consequência do tipo de equilíbrios que constitui esse sistema: como reproduzir a dominação das elites centrais quando elas têm de accionar e conduzir a modernização, diferenciando a sociedade e mobilizando politicamente as periferias sociais, se, simultaneamente, pretendem preservar a sua centralidade e as políticas de privilégio que lhes estão associadas?

Nestas circunstâncias, a mudança modernizadora tende a ficar restrita ao próprio centro, através da mudança da estrutura das elites³⁸. Porém, mesmo esta alteração mínima dos equilíbrios tradicionais poderá ser suficiente para desencadear uma crise política incontável, designadamente quando as instituições centrais têm ritmos de evolução e de resposta muito diferentes, o equilíbrio de poderes entre gupos concorrentes não se estabiliza e a composição e a orientação da elite «vencedora» ou predominante não correspondem às condições de modernização³⁹.

A possibilidade de controlo deste tipo de crise política está dependente de duas condições, ambas de difícil realização:

- a) Manter a separação entre diferentes tipos de pressões e reivindicações sociais para evitar a confluência de posições radicais e de atitudes de protesto que já não fossem geríveis pelo poder estabelecido;
- b) Minimizar a pressão sobre os recursos institucionais e materiais, de modo a salvaguardar a viabilidade da sociedade e a evitar situações de vitória política conjuntural obtidas por concessões distribucionistas, mas que depois não pode ser continuada por insuficiência de meios.

A dificuldade em conseguir a realização destas condições num contexto de crise política resulta da própria origem desta. De facto, a crise terá resultado de alguma ou de todas as seguintes condições:

- a) Impossibilidade de estabelecer um equilíbrio estável no interior das elites centrais;

³⁸S. N. Eisenstadt, *Revolution [...]*, p. 280.

³⁹*Id.*, *ibid.*, pp. 278-279.

- b) Incompatibilidades de curto prazo entre o nível de recursos disponíveis para distribuição aos vários grupos sociais e o tipo de expectativas difundidas na sociedade;
- c) Deficiência de legitimação do sistema político.

Num contexto deste tipo não é realista admitir que não venha a verificar-se a fusão de pressões e de reivindicações, designadamente porque a conflitualidade nas elites centrais impede o exercício da função reguladora por parte das instituições políticas (bloqueadas pelas necessidades de resolver essa conflitualidade primária). Observada esta mesma dinâmica social pela perspectiva da economia, é natural que a pressão sobre os recursos se torne também incompatível com as condições de regulação económica. Da conjugação destes dois processos resultará, afinal, a crise de legitimidade do sistema político quando se torna incapaz de satisfazer não só as necessidades das elites centrais, mas também as expectativas (ou, de modo mais elementar, as necessidades) das massas sociais.

Poderá considerar-se que é um excesso analítico relacionar um processo de modernização com o processo de deslegitimação da forma de dominação neopatrimonialista. Haverá uma correspondência necessária entre modernização e crise política generalizada na sociedade neopatrimonialista? É compreensível que uma forma de dominação tradicional, ainda que actualizada para as condições contemporâneas, não suporte as tensões de diferenciação social e de diferenciação da autoridade (nas várias dimensões em que a autoridade se afirma numa sociedade moderna, desde a dimensão política à económica e cultural, e onde, justamente, o *status* tradicional perde grande parte do seu relevo) que estão associadas à modernização. A sociedade neopatrimonial é constituída por um equilíbrio instável na relação elites centrais/periferias sociais. A gestão política de um processo de alargamento e de diferenciação que interfere nos dois termos da relação, e a um ritmo que não provoque a ruptura desse equilíbrio, é uma difícil tarefa. Num quadro de relações internacionais abertas, onde os impactes de mudança e de perturbação circulam rapidamente, é praticamente impossível evitar que a modernização de uma sociedade neopatrimonialista se precipite numa crise política.

Dadas as características deste tipo de sociedade e do seu sistema político, não é provável que haja uma resposta reguladora de auto-equilíbrio após a evidência da crise política. A hipótese «revolucionária» é a mais natural, mas nem sempre é claro que sentido e que intensidade poderá ter. Nestes contextos extremos, as características principais são as seguintes:

- a) Transferência do poder;
- b) Alteração das relações de propriedade;
- c) Posições populistas e distribucionistas;
- d) Raramente conduzem a organizações ou actividades mais diferenciadas e auto-organizadas;
- e) As situações de agitação política resultam muitas vezes no estabelecimento de *impasses* entre elites concorrentes⁴⁰.

Finalmente, mesmo a «revolução» nas sociedades neopatrimonialistas tende a passar ao lado das condições de modernização. Em abstracto, a

crise e a ruptura revolucionária poderiam ser a oportunidade para destruir os equilíbrios neopatrimonialistas, tornando impossível a sua reconstituição. Mas o modo como a crise se desencadeia e se desenvolve é essencial para se compreender o que pode ser a «revolução»⁴¹. A pressão sobre os recursos e sobre as possibilidades de regulação dos órgãos políticos, que conduz à crise, conjugada com a alteração das relações de propriedade e as posições populistas e distribucionistas que caracterizam o poder «revolucionário», delimitam o curso possível dos acontecimentos: a transformação política desemboca na inviabilidade económica, o que, em geral, significa que esse poder não se estabilizará ou só o conseguirá fazer se aceitar usar um nível muito elevado de violência — o que poderá não estar ao seu alcance ou ser incompatível com as condições internacionais. Nesse estado de inviabilidade económica, o recurso a elementos e grupos das elites centrais por parte dos detentores do poder «revolucionário» torna-se inevitável, assim como é frequente o recurso a auxílios externos que, por sua vez, se quererão apoiar (ou garantir) em elementos das elites locais (quando mais não seja, para que sejam estes elementos a realizar as funções de regulação e de racionalização burocráticas). Isto é, reconstitui-se a relação estrutural entre elites centrais e periferias sociais, ainda que a sua composição concreta possa apresentar algumas variações e, certamente, com ambos os sectores sociais empobrecidos em relação a situações anteriores. É provável que a composição das elites centrais seja diferente, sobretudo se foi extensa a alteração das relações de propriedade. É admissível que a base de poder dessa elite se transfira da relação de propriedade para a capacidade de gestão, para a capacidade de racionalização burocrática, o que significaria que as novas elites seriam mais instáveis e frágeis do que as anteriores, sem grande capacidade de acumulação (pois partem de um nível social em que a propensão para o consumo é elevada e, porque a sua posição elitista se não relaciona com a propriedade, mas sim com a função numa burocracia, não têm a garantia de poder vir a transferir por herança a sua posição e os valores aí «acumulados»). Mas, apesar dessas diferenças, a relação básica do neopatrimonialismo volta a existir. Isto é, mesmo quando não se reproduz, o neopatrimonialismo reconstitui-se.

Esta mesma descrição serve para identificar um círculo vicioso que, na dimensão da análise política, retoma a noção vinda das teorias do desenvolvimento económico de «esforço mínimo crítico»⁴², aquela hipotética intensidade das forças de modernização que tem de ser atingida para que o sistema não regreda para níveis anteriores de desenvolvimento. Não havendo um único e obrigatório caminho ou estratégia de modernização, também não há uma única medida e composição do «esforço mínimo crítico» que seja aplicável a todas as sociedades com a garantia de obter o mesmo resultado. Para cada sociedade haverá um esforço mínimo crítico que, evidentemente, é variável com as épocas históricas e as condições do sistema mundial. Na análise das sociedades neopatrimonialistas, a crise induzida pela modernização provoca um efeito semelhante. De facto, a primeira fase de perturbação dos equilíbrios tradicionais pode ser interpretada como um progresso no contexto comparado da evolução mundial. Mas, ao desencadear uma dinâmica de crise interna, põe em causa esse sen-

⁴¹ Theda Skocpol, *States and Social Revolutions*, Cambridge University Press, 1979.

⁴² Harvey Leibenstein, *Economic Backwardness and Economic Growth*, John Wiley, 1957.

tido de progresso. E, como a crise é alimentada por motivações e intenções que são não só contraditórias, mas também, em grande medida, ilusórias, não é provável que venha a ser resolvida num nível superior de organização, isto é, não se está perante uma estrutura dissipativa⁴³, mas sim perante uma estrutura onde a crescente incerteza se articula com a crescente conflitualidade. O investimento feito na fase de modernização será então perdido, e sem que fique garantido que a situação final se vai estabilizar no nível anterior a esse investimento: por um lado, as relações internacionais evoluíram entretanto; por outro lado, o agravamento da conflitualidade interna irá interferir nas decisões e comportamentos posteriores; finalmente, a própria natureza da resolução da crise, impondo a dominação de uma racionalidade sobre outras, tende a desenvolver-se através de uma demonstração negativa pelos factos (já que isso não foi possível pelos argumentos), que é naturalmene destrutiva de recursos e de capacidade social de mobilização. Em suma, a crise e a «revolução» podem provocar uma efectiva regressão histórica: não se organizou o «esforço mínimo crítico» e não se volta ao estado anterior, mas sim a uma posição comparativamente inferior (na sua referenciação ao sistema mundial) à que essa sociedade já tinha atingido.

É neste sentido que se justifica dizer que as características neopatrimonialistas se reconstituem, ainda que não se reproduzam — designadamente, passarão a ser outros os agentes e os seus poderes relativos ou absolutos, as próprias instituições podem ter designações diferentes e ser regidas por normas formais distintas, mas as condições de funcionamento voltam a manifestar as características típicas da dinâmica neopatrimonialista.

OS FACTORES DO NEOPATRIMONIALISMO

Esta descrição das características e dinâmicas do modo de dominação neopatrimonialista identificam um verdadeiro «universo» político, isto é, um modo global, articulado, consistente, de exercício do poder e de regulação da dinâmica de uma sociedade. Não corresponde, evidentemente, ao modo de acção política que se encontra nas sociedades modernas de democracia pluralista e que, por razões compreensíveis, influenciam a produção teórica dominante na sociologia política. Mas nem por isso é um modo de acção política menos real ou, até, menos difundido em termos de populações e de países integrados nesse «universo». Todavia, esta discrepância entre a teoria dominante e as situações reais nestas sociedades excêntricas é um factor adicional de perturbação na sua condução política, sobretudo quando as racionalizações dos agentes políticos locais são estabelecidas em função de padrões que não se verificam nessas sociedades, ou que só existem em grupos tão restritos que não chegam a constituir linhas de evolução socialmente significativas.

Parece razoável concluir-se que a primeira condição de uma acção política está na percepção adequada das condições de acção política da sociedade em que se actua. Esta percepção pode ser entendida como uma questão de *virtù* e de *fortuna*, qualidades que podem ser descritas, mas não podem ser objecto de uma construção analítica prévia. Mas esta percepção

também pode ser construída por um esforço explicativo (através da exploração das relações causais) e compreensivo (através da exploração dos significados possíveis das intencionalidades reais, objectivas, dos diversos agentes e grupos que actuam nessa sociedade), para se poderem identificar as condições gerais de regulação (adaptadas a este tipo de modo de dominação, a este «universo») e as condições a que devem obedecer os projectos políticos que tenham algumas possibilidades de êxito neste tipo de sociedade.

Esta percepção não tem de ser entendida como uma obrigação de manutenção, seja por reprodução seja por reconstituição, dos factores tradicionais da sociedade e, neste caso, dos factores do neopatrimonialismo. O que se pretende sublinhar ao referir a importância desta percepção é que mesmo uma estratégia de transformação tem de ter em conta as singularidades do sistema em que se projecta a transformação. Um erro neste campo pode provocar rupturas de equilíbrio que não são controláveis e reconduzem o sistema às suas relações tradicionais — e este resultado perverso nem sequer fica directamente dependente da intensidade do investimento colocado no esforço de transformação, pois um forte investimento (mesmo que seja aplicado no grau de violência imposto para apoiar essa transformação) poderá vir a ser o melhor contributo para o fracasso do projecto transformador.

Dos múltiplos aspectos referenciados a propósito deste «universo» político devem sublinhar-se alguns que aparecem como mais significativos para a identificação do neopatrimonialismo. É certo que estes aspectos não esgotam as características a considerar, mas constituem o núcleo coerente a que outros aspectos se associam como derivações⁴⁴:

- a) A exiguidade e a limitação dos recursos económicos provocam a sobreavaliação dos recursos políticos, o que favorece o controlo efectivo pelo centro das modalidades de acesso aos bens económicos. É óbvio que a raridade dos bens económicos não é uma característica do neopatrimonialismo. Mas o que é característico deste modo de dominação é a tentativa de resolução da questão económica através de um modo específico de acção política. Por um lado, o distribucionismo, sempre com traços populistas. Por outro lado, a extracção de recursos e a sua distribuição pelas elites centrais, de modo a favorecer o processo de acumulação. Finalmente, a prática sistemática da regulação através da regulamentação, o que fecha o círculo que vai da limitação ou exiguidade dos recursos económicos à predominância do factor político nas decisões económicas. Não se encontrará esta mesma característica em sociedades que são consideradas modernizadas, como o Japão ou mesmo os Estados Unidos? Quando a observação se faz em termos sectoriais, é geralmente possível encontrar traços comuns a todas as sociedades. Por isso se exige que uma tipologia seja construída em termos globais, conjugando várias características sectoriais, sendo o seu «universo» formado pelo conjunto desses sinais e não tendo muito interesse uma comparação que ficasse limitada ao estudo de casos isolados. Apesar disso, a existência de traços neopatrimonialistas em sociedades desenvolvi-

⁴⁴ Bertrand Badie, «Formes [...]».

das, designadamente no caso do Japão, pode ser um indicador importante de que o processo de modernização nas sociedades neopatrimoniais não tem necessariamente de ser entendido como a destruição de todos os factores neopatrimonialistas. Pelo contrário, alguns desses factores, desde que adequadamente integrados numa estratégia consistente, podem ser contributos funcionais e organizativos muito importantes para o êxito do processo de modernização: não só será menor a reacção interna, como poderá ser maior a eficácia global;

- b) A inexistência de uma sociedade civil (isto é, não dependente estruturalmente das decisões do poder político) dotada de autonomia e de uma tradição de contrapoder, sustentada numa relação de representação dos grupos sociais, é outra característica essencial do neopatrimonialismo. Não se pode aqui falar, como nas sociedades desenvolvidas democráticas, de uma sociedade civil que inclua todos os estratos sociais, assim como, em geral, de instituições políticas que respondem regularmente a um teste de representatividade através de eleições. Mesmo quando eleições regulares existem (o que é raro), elas são utilizadas ou para resolver crises políticas que se saldaram num *impasse* (os equilíbrios políticos não geram solução estável e é necessário recorrer a um «desempate» através da sociedade — o que não se deve confundir com escolhas entre projectos alternativos, pois do que se trata é da escolha de detentores do poder que representam alternativas que estão próximas), ou para legitimar escolhas políticas que são anteriores a essas eleições (funcionando estas como procedimentos ratificativos de dinâmicas políticas que lhes são anteriores). Por isso mesmo, porque às entidades políticas falta uma relação de representatividade associada a interesses sociais específicos, a autonomia dos grupos sociais é inexistente ou muito limitada, com a excepção das elites centrais, que concentram ao mesmo tempo a representação e o exercício do poder. Cria-se uma estrutura dualista, como se houvesse duas sociedades justapostas, coexistindo comportamentos modernos e «representativos» nos estratos superiores com comportamentos tradicionais, passivos e com reduzida «representatividade» no sistema político nos outros estratos da sociedade. É uma estrutura onde a coexistência dos dois ramos é difícil. A autonomia limitada dos grupos sociais não permite o desenvolvimento das organizações de intermediação (económicas, políticas, sociais, culturais) que, representando interesses de grupo, possibilitem a formação de posições políticas consistentes associadas a estes interesses e, assim, permitam um exercício do poder regulador das instituições políticas que se baseie em propostas consistentes e com efectiva capacidade de realização. O facto de não existirem estas organizações de intermediação aumenta o potencial de influência do poder político, na medida em que é apenas através das organizações políticas que essa intermediação se pode estabelecer. Mas, em contrapartida, aumenta também a concentração de expectativas sociais quanto ao que o poder político deve oferecer — isto é, aumenta a importância da função distribucionista do poder político, ao mesmo tempo que a sujeita a expectativas divergentes ou contraditórias de grupos sociais que não estão auto-regulados e que se relacionam entre si ou com o poder político numa base de conflitualidade. A relação de poliarquia

em que se baseia o funcionamento da democracia pluralista, e que é um pressuposto básico dos seus equilíbrios e da eficácia da função de representação, não se encontra nas sociedades neopatrimonialistas, onde as concentrações de poder se localizam no interior das elites centrais — o que seguramente limita a sua variedade e pluralidade, limitando também a sua relevância em termos da sociedade global. E, para se estabelecer algum tipo de equilíbrio semelhante ao que caracteriza as situações democráticas pluralistas, é necessário que se trate de um equilíbrio a baixo nível, um equilíbrio entre impotências. No entanto, é preciso qualificar estas diferenças entre a sociedade neopatrimonialista e as sociedades desenvolvidas de democracia pluralista. São diferenças nítidas em relação ao passado e ao presente, mas é possível que a evolução no futuro imediato venha a esbater algumas destas diferenças. Detectam-se hoje, nas sociedades mais desenvolvidas, e em consequência da crescente complexidade dos contextos de decisão política, sinais de concentração da decisão em elites meritocráticas, criando uma dinâmica de «dediferenciação»⁴⁵ que está a tornar reversível o anterior processo de diferenciação e de especialização funcional. E, ainda que estas elites meritocráticas da decisão política complexa não sejam, ou não tenham de ser, idênticas às elites centrais do neopatrimonialismo, os processos de decisão política destes dois tipos de sociedade poderão vir a aproximar-se e, em qualquer caso, tenderão a afastar-se da fórmula habitual do pluralismo democrático que deveria envolver toda a sociedade na determinação da legitimidade⁴⁶;

- c) O neopatrimonialismo caracteriza-se também por um acentuado pluralismo cultural que reforça uma estruturação fragmentada da sociedade, tornando difícil a organização da sociedade em classes que sejam consistentes nos seus projectos e, por isso mesmo, facilitando a cada grupo localizado no centro a oportunidade de reivindicar para si o exercício exclusivo do poder. Este tipo de pluralismo cultural e de fragmentação social pode não assumir a forma extrema de divisão étnica, religiosa, linguística ou regional. Para ter este tipo de efeitos, basta que existam modos estáveis, estabelecidos, de entender a sociedade e o mundo que sejam entre si conflituais — sendo mesmo suficiente que essas concepções conflituais se refiram apenas à interpretação do que é e para que serve o exercício do poder político: uma noção paternalista do poder alimenta as expectativas distribucionistas; uma noção elitista do poder alimenta as práticas de satisfação desigual dos interesses em presença, do mesmo modo que alimenta as reivindicações destrutivas; uma legitimação parcial do poder alimenta a sua contestação e agudiza uma concorrência conflitual que não respeita as normas formais da relação política. Este pluralismo conflitual nos campos social e cultural não favorece o pluralismo político: não será fácil conciliar na dimensão política aquilo que é duradouramente conflitual nas dimensões cultural e social. Daqui

⁴⁵ Edward A. Tyriakin, «On the significance of de-differentiation», in *Macrosociological Theory*, vol. 1, editado por S. N. Eisenstadt e H. J. Heller, Sage Studies in International Sociology, vol. 33, 1985, actas do X Congresso Mundial de Sociologia, México, 1983.

⁴⁶ Jürgen Habermas, *Legitimation Crisis*, Heinemann, 1975; *La Démocratie Pluraliste*, editado por J. L. Seurin, Economica, 1981.

decorre que a regra da alternância democrática, que é uma condição favorável à estabilidade política e à redução da conflitualidade, tenha uma interpretação limitativa na sociedade neopatrimonialista. A ocupação do poder não é vista como uma situação transitória, mas sim como um objectivo que se pretende conquistar de modo definitivo ou, pelo menos, durável. Mas, como essa é também a interpretação dominante na sociedade sobre o exercício do poder, porque as instituições políticas actuam num contexto de sobreponder e a importância dos equilíbrios favorece quem os consegue estabelecer, a estratégia da conquista duradoura do poder é viável nestas sociedades. A relação entre as entidades políticas concorrentes, tal como entre os grupos sociais concorrentes, é conflitual e destrutiva — tudo será feito para que o poder não seja apropriado por alguém em condições de longa duração, ao mesmo tempo que a interpretação política dominante sobre as intenções estratégicas é a de que todos os candidatos ao poder têm como objectivo principal essa mesma ocupação duradoura das posições institucionais. Em suma, é remota a possibilidade de se vir a estabelecer um consenso político que se mantenha o tempo suficiente para ter resultados práticos, assim como não é provável que uma aliança entre entidades ou grupos concorrentes se mantenha por tempo suficiente para merecer a designação de aliança política, pelo menos nos termos em que a relação de aliança é entendida nos sistemas democráticos das sociedades desenvolvidas pluralistas. Finalmente, deve notar-se que a resultante geral deste tipo de relações é a existência de um elevado grau potencial de destruição da dinâmica política, que será tanto maior quanto maior for o grau de desenvolvimento atingido nessa sociedade — pois a conflitualidade de critérios e de modos de interpretação das intenções e das possibilidades não permite estabelecer condições de controlo e de auto-regulação, o que será tanto mais destrutivo em caso de crise quanto mais complexa for essa sociedade;

d) A dificuldade existente em estruturar uma sociedade civil autónoma que realize a diferenciação de funções associada à modernização (incluindo a diferenciação das funções políticas, ao nível tanto da decisão como da representatividade) torna muito difícil a implantação da forma de dominação moderna de tipo racional-legal e burocrático-racional. Por sua vez, esta dificuldade interfere nas condições de realização prática do formalismo democrático, onde a escolha eleitoral dos detentores do poder político pressupõe que eles estejam a ser escolhidos para uma função possível, isto é, para uma função que tenha condições práticas de realização, e num quadro de mandato de representação que seja compatível com as condições dessa sociedade. Se isto não acontecer, as contradições entre as expectativas democráticas (alimentadas pelo seu formalismo de escolha livre perante promessas e programas em concorrência) e as condições de exercício do poder (deformadas pela característica de sobreponder que não é equilibrada por uma sociedade civil autónoma nem por estruturas burocrático-rationais, sendo antes agravada por estruturas burocrático-clientelares) alimentam uma dinâmica de instabilidade de que emerge, como resultado global, a reconstituição do padrão neopatrimonial — qualquer que tenha sido a intencionalidade modernizadora inicial. O destino das propostas modernizado-

ras é marcado pela força de atracção destas relações reconstituintes do modo de dominação tradicional e isso acontecerá tanto mais facilmente quanto menos compreendido for este processo de reconstituição. A entidade colectiva que é a sociedade, com o seu modo de existência que é determinado pelas suas relações, sobrepõe-se às vontades individuais, que fracassam exactamente porque são individuais, isto é, porque são submersas pelas relações sociais que reagem ao efeito de perturbação introduzido pelas propostas inovadoras e pelas decisões de transformação das relações tradicionais. Quando, em comentário a estes acontecimentos complexos de modernização e de reconstituição tradicionalista, se referem os efeitos perversos que então ocorrem, deve ter-se o cuidado de referir que essa perversidade se referencia ao discurso modernizador, sendo, pelo contrário, efeitos normais e previsíveis no quadro das relações neopatrimonialistas. É esse contraste de referenciais que aconselha a procurar definir as relações causais explicativas antes de tentar estabelecer a análise compreensiva das intencionalidades dos agentes. Estas intencionalidades, muitas vezes ilusórias, geralmente produto de partes das elites centrais e das suas complexas relações elitistas-populistas que são necessárias para a conquista do poder, não são uma base sólida para a interpretação das possibilidades reais dessa sociedade. É mais eficaz, mais rápido e menos enganador estabelecer primeiro a estrutura explicativa, para depois referenciar a essa base o discurso intencional e aqueles resultados que, em função desse discurso, aparecem como efeitos perversos ou consequências não intencionais;

- e) O clientelismo e o corporativismo são modos normais de organização e de expressão de interesses individuais e sociais num contexto neopatrimonial, isto é, uma forma de dominação baseada em elites centrais, sem sociedade civil autónoma, sem diferenciação moderna de funções, sem estruturas de intermediação e onde as instituições políticas actuam numa situação de sobrepoder. O clientelismo é a forma predominante de relação da sociedade, fragmentada em múltiplos interesses isolados ou individuais, com o poder. O corporativismo é, por sua vez, o modo desejado pelo poder para a organização dos interesses sociais, podendo mesmo ser o decisor político quem procura estimular esse modo de organização da sociedade funcionalizada ou profissionalizada. O clientelismo é o modo de acesso, através das elites centrais, às instituições e personalidades que estabelecem a decisão política, ao mesmo tempo que é o modo dominante de relação entre os múltiplos elementos que fazem parte das elites centrais. O corporativismo é um modo eficaz de fragmentação das posições e forças sociais, mantendo-as desconexas, separadas, sem relações de solidariedade nem capacidade de representação autónoma e com insuficiente concentração de poder — valorizando assim a função das instituições e agentes do poder político, ao mesmo tempo poderosos e protegidos. A eficácia que tem este tipo de organização das relações do poder com a sociedade do ponto de vista da segurança do sistema político e dos seus membros corresponde a uma eficácia semelhante na reconstituição das características neopatrimoniais;

- f) A burocratização generalizada, mas de tipo clientelar e em organizações estanques, verticais, do exercício do poder, é o contraponto, no

neopatrimonialismo, ao modelo burocrático-racional que é responsável perante a escolha eleitoral, que está organizado politicamente em termos pluralistas e que se estrutura funcionalmente com apoio em múltiplas entidades de coordenação e de interligação horizontal. A semelhança superficial do fenómeno burocrático não deve ocultar a diferença essencial entre uma burocracia que serve as elites centrais, ou que delas fica dependente, e uma burocracia que, pelo menos em parte, fica dependente da legitimação eleitoral. Na sociedade neopatrimonial, a integração da burocracia nas elites centrais (a proximidade funcional conduz à cooptação e à identificação de interesses e de comportamentos) torna mais difícil a formação de uma sociedade civil estruturada e dotada, nas suas organizações, dos seus próprios serviços burocráticos, com capacidade suficiente para estabelecer diálogos equilibrados com as burocracias do Estado. Por outro lado, o peso da burocracia política constitui, só por si, uma base e um modo de poder. Para que essa estrutura burocrática exista e seja financiada, há outros modos de organização e outras iniciativas sociais que não poderão existir ou para os quais não haverá disponibilidades financeiras. E, como a burocracia política na sociedade neopatrimonial é uma estrutura das elites centrais, com uma hierarquia estabelecida por cooptação, e não por responsabilização democrática ou por normas de competência, a sua acção prática fica directamente relacionada com as instruções e os interesses dos agentes políticos dominantes. Se o sistema político não respeita, no seu funcionamento real, a divisão de poderes entre o executivo, o legislativo e o judicial, também as estruturas burocráticas não separam a lógica técnica daquilo que forem os interesses políticos dominantes das elites centrais — o que também significa que, no caso de existir um conflito declarado no interior dessas elites centrais, as estruturas burocráticas serão directamente envolvidas nesse conflito. Por outro lado, a burocratização generalizada do exercício do poder e, por extensão, das relações sociais com incidência política torna pouco provável que seja através do Estado e das suas estruturas que se poderá criar uma dinâmica modernizadora. Não se trata de uma ausência de organizações formais, de serviços, de funções. Pelo contrário, pode considerar-se que é esse preenchimento que impede a formação de outras organizações mais eficazes e que é a distorção das suas funções formais (concebidas de acordo com o modelo burocrático-racional das sociedades desenvolvidas de democracia pluralista) que torna fácil e rápida a reconstituição do neopatrimonialismo depois de uma crise profunda;

- g) A tendência para as resoluções autoritárias das dinâmicas de crise não é uma patologia de certas sociedades, é uma consequência natural das relações neopatrimoniais. Observadas numa perspectiva descritiva, as crises nestas sociedades aparecem como confrontos entre personalidades — onde a solução mais natural é o estabelecimento de um domínio de tipo carismático de uma dessas personalidades sobre todas as outras, depois de ter conseguido, através de vias populistas, o apoio de massas sociais e recorrendo a uma legitimação de tipo plebiscitário (mesmo usando os dispositivos formais da democracia). Contudo, a exploração analítica destas relações mostra que a resolução autoritária carismática não é simples. O conflito

entre personalidades, que é o mais visível, encobre um outro, muito mais importante, que se estabelece entre grupos das elites centrais e entre estes grupos e as periferias sociais que constituem os estratos mais numerosos. A capacidade de uma personalidade se sobrepor a todas as outras implica que tenha a capacidade adicional para encontrar uma resposta satisfatória para uma problemática que tem várias dimensões, ou que tenha à sua disposição uma base própria de poder — sendo certo que esta segunda hipótese permite explicar a frequência com que os detentores do poder militar hierárquico se candidatam, ou ameaçam candidatar-se, a essa função. A resolução autoritária da dinâmica de crise raras vezes será uma resposta modernizadora, sendo mais provável que se limite a ser uma reconstituição do neopatrimonialismo, que recomeçará a sua dinâmica, ainda que com recursos debilitados, depois de mais uma crise. Em última análise, a resolução destas dinâmicas de crise do neopatrimonialismo só seria efectiva se correspondesse a uma modernização da sociedade, o que não é provável que aconteça num contexto autoritário.

O NEOPATRIMONIALISMO E A SOCIEDADE PORTUGUESA

Até que ponto são estas descrições do neopatrimonialismo relevantes para a análise da sociedade portuguesa contemporânea?

Ao nível das descrições, as correspondências são tão estreitas que se considerou conveniente incluir as referências a textos produzidos independentemente da análise da sociedade portuguesa, para que não houvesse o risco de se cair no vício da circularidade, onde se passa da identificação descritiva de algumas relações sociais características para o estabelecimento de uma tipologia. Para que uma tipologia seja utilizável numa análise concreta, não basta que contenha traços descritivos, é necessário que inclua a identificação do processo que produz essas relações sociais características⁴⁷. Mas, ainda que este risco de circularidade tenha sido neutralizado e se confirme a aplicabilidade desta tipologia à sociedade portuguesa no passado⁴⁸, não fica resolvido o problema da sua aplicação no presente e no futuro.

Pode-se, assim, cair num outro tipo de erro. Se é possível mostrar que estavam enganados aqueles que tomaram decisões políticas na perspectiva de que Portugal já era uma sociedade moderna de tipo europeu, não será de admitir que um erro semelhante seja praticado pelos que partem da hipótese de que a sociedade portuguesa continua a ter no seu interior o processo social que gera o neopatrimonialismo quando, pelo menos, uma

⁴⁷ Mattei Dogan e Dominique Pelassy, *Sociologie Politique Comparative*, Economica, 1981.

⁴⁸ Douglas L. Wheeler, «The revolution in perspective: revolution and counter-revolution in modern Portuguese history», e Walter C. Opello, Jr., «The continuing impact of the Old Regime on Portuguese political culture», in *In Search of Modern Portugal, the revolution and its consequences*, editado por Lawrence S. Graham e Douglas L. Wheeler, The University of Wisconsin Press, 1983; Howard J. Wiarda, *Corporatism and Development, the Portuguese experience*, University of Massachusetts Press, 1977; Walter C. Opello, Jr., *Portugal's Political Development, a comparative approach*, Westview Special Studies in West European Politics and Society, Westview Press, 1985.

das suas partes essenciais (a base patrimonial das elites centrais, atingida pelo processo de nacionalizações) já não existe, pelo menos na dimensão necessária para gerar a dinâmica neopatrimonial?

Perante esta questão da aplicabilidade estrita, a análise fica confrontada com uma complexa bifurcação: a sociedade portuguesa ainda não tem comportamentos modernizados, no sentido do centro europeu desenvolvido, ainda mantém expressões sociais características do neopatrimonialismo, mas, entretanto, perdeu uma parte das condições processuais do patrimonialismo, tal como este tipo de dominação se manifesta nas sociedades actuais. Vai evoluir no sentido da modernização, vai procurar reconstituir as condições do processo patrimonialista ou vai ficar paralisada numa crise continuada entre o que parece desejar (a modernização europeia) e o que parece não compreender (a existência amputada do processo patrimonialista)?

Serão necessários mais alguns desenvolvimentos para se precisarem melhor os contornos destas possibilidades. Para já, e no quadro deste primeiro ponto do modelo de análise da sociedade portuguesa numa óptica política, deve-se sublinhar que não há uma inevitável contradição entre a modernização europeia e a reabilitação do processo de dominação patrimonialista, ainda que numa nova versão.

Na sua modalidade tradicional, o patrimonialismo é uma versão daquilo que hoje se designa por *welfare state*, no seu sentido mais geral⁴⁹. A responsabilidade do rei como senhor patrimonial, assim como a de cada um dos senhores patrimoniais locais, implicam que assegurem e cuidem do bem-estar dos seus súbditos. Independentemente de outras bases de legitimidade, esta protecção do direito de subsistência dos súbditos (mais complexo e mais global do que a protecção militar do feudalismo) é uma condição essencial de legitimidade e de estabilidade do poder. As populações tendem a dirigir-se para as áreas onde lhes é assegurada melhor protecção económica, aumentando assim o poder dos senhores regionais. Por outro lado, essa garantia de protecção económica justifica a restrição de alguns outros direitos de autonomia individual e colectiva. Para que não venha a ser ameaçado, o rei, num sistema patrimonial, tem de ser o maior e o melhor dos protectores. Disso dependem a continuidade da sua legitimidade e a estabilidade do sistema hierárquico que constitui a organização política dessa sociedade.

O *welfare state* moderno não é, pelo menos nas sociedades onde começou a ser estruturado, um vestígio ou um produto do patrimonialismo, nas suas formas tradicionais ou nas suas versões actuais. Pelo contrário, o *welfare state* do Norte da Europa começa por ser um modo racional de compensar os desequilíbrios provocados pela diferenciação das sociedades liberais e pela forte concorrência aí estabelecida entre os diversos grupos sociais. Porém, a dinâmica dessas medidas de apoio complementar teve consequências imprevistas. O alargamento dos beneficiários e a interrupção dos processos de crescimento rápido vieram colocar o Estado nessas sociedades numa posição quase-patrimonialista, tendo de alargar e de aprofundar a sua função extractiva (através dos impostos, dos défices e do endividamento) para poder sustentar a sua função distributiva. E, como o *welfare state* não se pode limitar a assegurar a segurança individualista,

mas tem de regular, nas condições contemporâneas, toda a função económica da sociedade, seja no apoio a actividades de alto risco, seja na manutenção de sectores tradicionais ou em reconversão, não surpreende que o seu campo de acção envolva a função produtiva e a função financeira. O *welfare state* aproxima-se, assim, e de um modo não intencional, da reconstituição do processo gerador do fenómeno patrimonialista.

Se esta foi a evolução nas sociedades modernas e liberais do Norte da Europa e, cada vez com mais nitidez, também na sociedade poliárquica que são os Estados Unidos, nas sociedades que já tinham uma base patrimonialista, ainda que oculta por outros factores de modernidade, a absorção foi muito mais rápida. Paradoxalmente, a adopção das práticas do *welfare state* nestas sociedades terá sido, em geral, interpretada como um factor de modernização quando, de facto, estavam a reforçar as suas relações tradicionais. Um longo período de crise económica, por um lado, um ritmo elevado de mutações tecnológicas, por outro lado, e, enfim, os hábitos adquiridos e as expectativas criadas durante os anos dourados do *welfare state* vieram dar ao Estado um novo papel na sociedade — um papel que justamente se pode considerar como neopatrimonialista, mesmo nas sociedades onde esses vestígios tradicionais se julgavam superados.

Por um caminho inesperado, o processo de modernização da sociedade portuguesa pode ser associado à dinâmica social e política de muitos outros países europeus, não obstante estarem em fases de modernização muito diferentes. As características neopatrimonialistas da sociedade portuguesa até 1974 são óbvias e revelam o peso dominante desse modo de dominação política na sua evolução. Mas ainda se poderá dizer o mesmo depois de 1975, quando a apropriação pelo Estado dos maiores centros patrimoniais privados na economia, quando os efeitos na capacidade financeira das empresas da alteração das relações laborais, das taxas de juro e das condições económicas externas, quando a legitimidade política que se passa a estabelecer no quadro do sufrágio universal, vieram alterar significativamente as bases e o mecanismo do processo neopatrimonialista? O choque da mudança parecerá ter sido demasiado forte para que as estruturas tradicionais pudessem ter resistido quando a tudo isto ainda tem de se adicionar o complexo processo da descolonização.

Porém, as dinâmicas sociais reais podem revelar-se, em certas circunstâncias, muito diferentes do que são as intencionalidades dos agentes que as desencadeiam. O processo de reconstituição do neopatrimonialismo está, neste caso, centrado no papel do Estado — como rede burocrática penetrada por motivos e particularismos políticos, como base do exercício do poder e como único centro patrimonial com capacidade para sustentar uma função de distribuição generalizada a toda a sociedade — o que, em termos práticos, equivale à concentração nas relações internas ao Estado do que deveriam ser as relações sociais com relevância política.

Este tipo de desenvolvimento, que se traduz na forma extrema da burocratização do neopatrimonialismo, origina uma dinâmica política e social que se pode considerar uma singularidade dentro da singularidade que esta forma de dominação constitui nas sociedades ocidentais contemporâneas. Concentrando no Estado, nas suas estruturas e nas suas funções, a lógica neopatrimonial, verifica-se uma «aceleração» e uma concentração daquelas relações sociais que são típicas do neopatrimonialismo e que assim formam um núcleo duro onde a mudança endógena é improvável. De facto, a direcção política, como acção conduzida através do Estado, é absorvida

por esta especial capacidade de atracção do Estado — onde se concentram os meios, as expectativas, as redes de influência e as condições do exercício do poder. As possibilidades de escapar à força de atracção do «acelerador gravitacional» que assim se constitui são, naturalmente, muito limitadas. E, mesmo que haja um corte de regime político, motivado por uma decidida intencionalidade modernizadora, continuarão a fazer-se sentir os efeitos da situação anterior, quando mais não seja porque não há uma diferenciação eficaz das estruturas políticas intermédias e as condições de conservação do poder continuarão condicionadas pelas estruturas e pelas funções do Estado.

Em suma, a lógica da reconstituição neopatrimonial tem o seu centro e a sua explicação no mesmo ponto onde se teria de expressar duradouramente a lógica da modernização. Não deve surpreender, portanto, o carácter persistente desta forma de dominação tradicional⁵⁰.