

O processo de democratização em Portugal: uma tentativa de interpretação a partir de uma perspectiva sistémica

The political system of a highly differentiated society can no longer be understood as a mean to an end can no longer be regulated by rigid external guidance. In order to pursue its function it has become so differentiated from the rest of society, so autonomous and complex, that it can no longer base its stability on fixed foundations, practices or values. It can become stable only by creating possibilities for change. In this way, variability has become a condition for stability.

Niklas Luhmann *

I. INTRODUÇÃO: O QUADRO DE INTERPRETAÇÃO

1. O GRAU DE VARIEDADE E DE DIFERENCIAÇÃO POLÍTICA

Se a questão da variedade se coloca relativamente à generalidade dos regimes políticos, ela deve *a fortiori* pôr-se a propósito da transição de regimes e, com maior incidência ainda, relativamente a um processo como o da democratização, em que o grau de incerteza e de «abertura» parece também maior. Se a variedade surge como uma condição de estabilidade do próprio regime, podemos ver a que ponto se torna decisiva a capacidade para «tratar» esta variedade aquando da passagem de um regime autoritário para um regime democrático que procura precisamente a sua consolidação.

A problemática que agora nos ocupa constrói-se exactamente à volta deste ponto: na transição de um regime autoritário para um regime democrático¹, a questão central é a da *variedade política* crescente e a da capacidade de o novo sistema integrar este nível superior de complexidade. Neste estudo propomo-nos analisar alguns aspectos do caso português a partir de 1974, numa perspectiva que podemos chamar de *diferenciação política*².

* Niklas Luhmann, «Politics as a social system», in Luhmann, *The Differentiation of Society*, Nova Iorque, Columbia University Press, 1982, p. 158.

¹ Referimo-nos ao conceito de regime democrático no sentido que lhe dá Juan Linz na sua tipologia dos regimes políticos; ver Linz, «Totalitarian and Authoritarian Regimes», in Nelson Polsby e Fred Greenstein (eds.), *Handbook of Political Science*, Reading, Mass., Addison Wesley Press, 1975, vol. III, pp. 175-482.

² Ver Luhmann, «The Differentiation of Society», in Luhmann, *op. cit.*, pp. 229-254. Utilizaremos o conceito de «diferenciação política» por analogia com o de «diferenciação social», o qual está no cerne da perspectiva deste autor. A adopção deste conceito como ponto de partida justifica-se por se encontrar implícita na nossa perspectiva a ideia de utilizar o processo de democratização como «revelador» de alguns traços estruturais dos regimes democráticos. Por referência à teoria democrática, colocamo-nos, pois, numa perspectiva *genética*. A hipótese metodológica subjacente é a de que se podem mais facilmente reconhecer as «formas» (neste caso, as estruturas democráticas) quando estas se transformam a ritmo mais acelerado (precisamente durante os processos de transição política).

Com efeito, nos nossos primeiros trabalhos sobre a experiência portuguesa de democratização, um problema que nos parecia essencial era o da *variedade requerida* para a estabilização do regime e o da *variedade admissível* para que este pudesse ser consolidado³.

Era evidente que por detrás deste termo — variedade — havia toda uma terminologia implicada e necessariamente uma certa *perspectiva*⁴ mais ou menos subjacente. Foi assim que chegámos ao ponto de interrogar a *análise sistémica*, para ver em que é que esta poderia ajudar-nos no estudo do caso português.

Esta digressão nos terrenos vastos e acidentados da análise sistémica não se fez sem grandes dúvidas acerca do caminho a seguir. Com efeito, o caso português aparecia como um excelente exemplo do papel decisivo das *élites*, das estratégias políticas, de certos comportamentos individuais e mesmo do puro e simples «acaso». Como conciliar este «individualismo» e esta «contingência» com uma perspectiva sistémica, que é normalmente associada, muitas vezes erradamente, mas nem sempre sem razão, a um paradigma «holista» ou até determinista? Por outro lado, estávamos inteiramente de acordo com as conclusões de alguns autores e, nomeadamente, com as de Juan Linz, que tinham posto em relevo o papel principal de factores estritamente políticos e a importância decisiva da capacidade de avaliação dos dirigentes políticos durante certos momentos ou fases especialmente críticos da sucessão dos regimes⁵. Os possíveis caminhos de análise pareciam bastante divergentes: de um lado, uma perspectiva tão «casuística» e «probabilista» quanto possível era-nos sugerida pelo nosso conhecimento directo do caso português e também pela ausência de uma «teoria» disponível; por outro lado, o conceito de variedade incitava-nos a seguir uma perspectiva inspirada pela análise de sistema e a tentar construir um *esquema de interpretação* que pudesse ir um pouco além da simples descrição cronológica ou do relato dos acontecimentos, por mais completo que este se apresentasse.

³ Ver José Durão Barroso, «Formas e tempos políticos da democratização. O caso português», in *Prospectivas*, 1982, n.ºs 10-11-12, pp. 41-50 (tradução portuguesa de «Les formes et les temps politiques de démocratisation: le cas portugais», comunicação apresentada às *Joint Sessions of Workshops — European Consortium for Political Research*, Aarhus, 29 de Março-3 de Abril de 1982, e «Capacidade de adaptação e incapacidade de decisão. O Estado Português e a articulação política dos interesses sociais desde 1974», in *Análise Social*, vol. xx, n.º 83), 1984, pp. 453-456.

⁴ A ideia de que a perspectiva da investigação está em grande medida determinada pela escolha inicial dos termos constitui o tema central da análise crítica de Kenneth Burke. Ver o seu *Language as Symbolic Action. Essays on Life, Literature, and Method*, Berkeley, University of California Press, p. 46: «Não só a natureza dos termos afecta a natureza das nossas observações, na medida em que eles orientam a atenção numa direcção mais do que numa outra, mas também muitas 'observações' são apenas implicações da terminologia particular, a partir da qual as observações são feitas. Resumindo, a maior parte daquilo que nós tomamos por observações da realidade poderia não ser mais do que o desenvolvimento de potencialidades implícitas na nossa escolha particular de termos.» (Cf. Charles Roig, *Symboles et Société — Une introduction à la politique des symboles d'après l'œuvre de Kenneth Burke*, Berna, Lang, 1977.) O nosso estudo pretende precisamente explorar as potencialidades contidas na escolha inicial do termo «variedade» e da terminologia sistémica por ele implicada. Utilizaremos a análise de sistemas como *perspectiva de investigação da realidade*.

⁵ Ver Juan Linz, *Crisis, Breakdown and Reequilibration*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978, vol. 1, e J. J. Linz e Alfred Stepan (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes*, p. 45; cf., do mesmo autor, «The Transition from Authoritarian Regimes to Democratic Political Systems and the Problems of Consolidation of Political Democracy», in *IPSA Tokyo Round Table*, 29 de Março-1 de Abril de 1982, especialmente p. 39.

Foi a comparação com outras situações políticas pós-autoritárias que nos convenceu da utilidade do esboçar de um quadro teórico. A instauração quase simultânea de regimes democráticos em três países da Europa do Sul (Portugal, Grécia e Espanha) e algumas outras experiências comparáveis na América Latina (Brasil, Argentina, Uruguai, Peru, etc.) forneciam-nos um terreno comparativo de grande valor. Ora, apesar das diversidades de contextos sociais, económicos e culturais e das formas bastante diferenciadas que tomaram os processos de democratização (normalmente classificados em termos de «reforma» ou de «ruptura»)⁶, havia certos aspectos que nos faziam aperceber alguns *efeitos de sistema* que nos parecem de grande importância na análise das situações políticas pós-autoritárias.

A situação pós-autoritária introduz um leque mais largo de possibilidades políticas. As forças sociais que dificilmente puderam exprimir-se no regime anterior irão agora, e durante um período mais ou menos longo, precipitar-se na arena política (ou até construir novas arenas políticas...). Estas forças dirigirão ao novo regime político, o qual não terá tido ainda tempo para se institucionalizar, exigências que serão normalmente bastante intensas. O que há de verdadeiramente importante neste processo é o facto de estas reivindicações se tornarem *fontes políticas* do regime em formação.

Outro aspecto que a análise sistémica sugere diz respeito à necessidade de *redução da variedade* (definimos «variedade» em termos de constituição de um espaço mais ou menos largo de «possíveis»). Com efeito, o sistema político pós-autoritário, após a «explosão» inicial (explosão simbólica, mas também uma maior variedade institucional, um leque mais largo de lógicas de comportamentos políticos, etc.), tem de «fechar-se», reduzindo a sua variedade por um processo de «institucionalização»⁷, restringindo, por intermédio de «pactos» entre os actores dominantes⁸, do discurso político, da produção legislativa e do sufrágio universal, o leque dos possíveis políticos. A «previsibilidade» dos comportamentos políticos decorre, com efeito, da capacidade que o sistema tem de, por via da institucionalização e do jogo eleitoral, mitigar a variedade das situações políticas possíveis ou admissíveis. Um sistema político não pode tolerar durante muito tempo a expressão incontrolada de reivindicações à margem das suas instituições. O movimento social de tipo anómico será contido pelas instituições, pois o primeiro objectivo do sistema é o de recuperar o *controlo político* da sociedade.

⁶Para uma discussão sobre a importância da forma da transição cf. Juan Linz, 1982, *op. cit.*, pp. 34 e 35, e, do mesmo autor, «Spain and Portugal: Critical Choices», in David S. Landes (ed.), *Western Europe: The Trials of Partnership*, Lexington, Heath and Co., 1977; ver também Julian Santamaría, «Transición controlada y dificultades de consolidación: el ejemplo español», in *Transición de la democracia en el sur de Europa y América Latina*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1982, pp. 371-417.

⁷Mais adiante faremos uma referência desenvolvida às principais consequências e à própria lógica do processo de «institucionalização».

⁸A natureza «pactícia» das transições constitui o aspecto dominante do excelente ensaio de Guillermo O'Donnell e Philippe C. Schmitter, «Political Life After Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies», in O'Donnell, Schmitter e Whitehead, (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986.

«A *pacto* can be defined as an explicit, but not always publically explicated or justified, agreement among a select of actors which seeks to define (or, better, to re-define) rules governing the exercise of power on the basis of mutual guarantees for 'the vital interest of those entering into it'».

O problema do *consenso*, normalmente tratado em termos de predisposição das *élites* para a concordância ou como exigência «normativa» da democracia, pode assim ser reconduzido a termos sistémicos.

Com efeito, se definirmos «consenso»⁹ como uma situação de concordância relativamente à estrutura dos valores, das opiniões e das crenças existentes numa dada sociedade, se considerarmos como objecto mínimo de consenso o conjunto das instituições, das normas e dos processos no quadro dos quais se tomam, se executam e se controlam as decisões essenciais da vida colectiva, podemos facilmente compreender que a «exigência» do consenso corresponde, na fase de transição, à introdução dum novo tipo de comunicação no sistema e a uma *necessidade de redução da incerteza e da imprevisibilidade*. Não estamos, neste aspecto, muito afastados das observações de Rustow e de Przeworski relativamente a estes problemas.

2. AS TEMPORALIZAÇÕES

A dialéctica entre abertura e redução dessa mesma abertura dos sistemas deve ser relacionada com o problema das temporalizações. A abertura que acompanha a situação pós-autoritária define também um *tempo político* diferente. Neste esboço de «modelo»¹⁰ intervém, pois, a noção de tempo probabilístico. O que muda é, para nos referirmos aos termos de Sommerhof, a «correlação directiva»¹¹ definida em termos de selecção de duas variáveis, uma de meio ambiente, outra de acção. E parece-nos que existe uma relação bastante directa entre o grau de abertura de um sistema e a «velocidade» do tempo político.

Em todo o processo de democratização há, por assim dizer, dois momentos: um de abertura do sistema, outro de redução dessa mesma abertura; um de variedade crescente, outro de redução desta variedade; um de «extinção» (ou de destruição) do regime anterior, outro de institucionalização do novo regime. A destruição do regime anterior pode aliás não se resumir aos aspectos directamente políticos; a análise deve procurar estabelecer em que medida outras funções, por exemplo as *funções jurídicas*, se transformaram durante o processo de transição. Verifica-se por vezes uma «desinstitucionalização» da função jurídica, por exemplo, e até mesmo uma modificação na relação global entre o Estado e a sociedade¹².

O que caracteriza o segundo tempo é o carácter mais dependente da variável de acção relativamente à variável de meio ambiente. A queda do

⁹Sobre o consenso, e sobretudo a propósito da «miragem do consenso», ver Otto Kirchheimer, «Private Man and Society», in *Political Science Quarterly*, n.º 81, Março de 1966, pp. 1-25; cf. Bernard Crick, *In Defence of Politics*, Harmondsworth, Penguin Books, 1964.

¹⁰Utilizamos o termo «modelo» no seu sentido menos exigente. Assim, por modelo entendemos um esquema de interpretação que postula a existência de certas relações entre os fenómenos.

¹¹Ver G. Sommerhof, «The abstract characteristics of living systems», in *Systems Thinking*, vol. 1, Harmondsworth, 1981, in F. E. Emery (ed.), p. 173 (edição de 1969).

¹²O caso extremo deste processo de «desinstitucionalização» da função jurídica é talvez o da implantação de «tribunais populares». Houve poucas experiências deste género em Portugal durante 1974-75. As ocupações de imóveis devolutos, por seu lado, aconteceram frequentemente. Alguns juízes consideraram estas ocupações «legitimadas» pela não intervenção da polícia ou do exército. Ver o artigo de Charles Downs «Residents Commissions and Urban Struggles in Revolutionary Portugal», in Lawrence S. Graham e Douglas L. Wheeler (eds.), *In Search of Modern Portugal — The Revolution and its Consequences*, Madison, The University of Wisconsin Press, 1983, pp. 151-179.

regime anterior desorganiza a relação entre as duas variáveis: o leque de possibilidades alarga-se enormemente e a acção torna-se predominante relativamente ao meio ambiente. O segundo momento consagra uma distribuição menos alargada das possibilidades políticas porque, por causa do controlo político acrescido e dos *constrangimentos* que fazem sentir o seu peso sobre o sistema, o peso da informação relativa às variáveis de meio ambiente se torna dominante. As possibilidades de acção ficam cada vez mais limitadas. O processo de limitação dos possíveis intervém, nomeadamente, como resultado de pressões externas (que podem ser de natureza puramente diplomática ou resultantes de um desequilíbrio financeiro exterior) e de pressões internas (quando os grandes equilíbrios macroeconómicos são ameaçados ou quando instituições tradicionais ou forças sociais conservadoras começam a influenciar a evolução política)¹³.

Este problema das temporalizações não é apenas um capricho académico. Bem pelo contrário, a análise dos diferentes processos de democratização mostra-nos que problemas políticos e «práticos» bastante importantes na passagem da fase de transição *stricto sensu* à de consolidação só podem ser explicados em termos dos «tempos» diferentes vividos num primeiro e num segundo momento¹⁴. O dispositivo institucional que poderia eventualmente estar adaptado à primeira fase já não corresponde à segunda fase, por exemplo. Algumas decisões tomadas no contexto inicial poderão produzir efeitos que se mostram indesejáveis mais tarde durante a fase de consolidação. E o estudo dos diferentes processos leva-nos à conclusão de que é importante a «força dos factos consumados»; a introdução de certos efeitos de rigidez (limitar a revisão constitucional, introduzir legislação que pode aparecer como uma «conquista» de certas classes ou sectores da sociedade, etc.) torna muito difícil a modificação posterior de alguns «equilíbrios». E tal pode suceder mesmo quando parece exhibir um largo «consenso» relativamente à utilidade da sua substituição ou supressão.

3. O PROBLEMA DA LEGITIMIDADE E O PAPEL DO MECANISMO ELEITORAL

A importância da introdução do mecanismo de voto foi realçada por vários observadores¹⁵, os quais assinalaram muito apropriadamente o papel da eleição fundadora.

A primeira função das eleições no novo regime democrático (talvez mais importante ainda que a participação dos cidadãos ou a indicação, pelo voto, de uma solução governamental) é a de *excluir* todo um conjunto de possibilidades que, se a eleição não tivesse tido lugar, poderiam eventualmente colocar-se. A eleição introduz um *novo tipo de comunicação* no sistema.

São as eleições —e até mesmo a simples perspectiva da realização destas— que chamam os partidos políticos para as posições centrais do

¹³ É precisamente a forma como estes diferentes constrangimentos se fazem sentir que determina tempos políticos diversos na percepção dos principais autores: ver, por exemplo, a evolução do discurso «ideológico» e voluntarista para um pólo «realista» e pragmático.

¹⁴ Mais adiante, neste estudo, tentaremos explicar pelo «constrangimento da origem» muitos problemas que o sistema político português ainda não foi capaz de resolver.

¹⁵ Cf. Linz, 1982, *op. cit.*, p. 58, e O'Donnell e Schmitter, *op. cit.*

processo que vai seguir-se. A partir deste momento, eles são dominantes, ou, pelo menos, disputam a outros actores (os militares, nomeadamente) a hegemonia política¹⁶.

Mas a introdução do sufrágio universal durante a fase de transição parece-nos desempenhar um papel mais ambíguo do que aquele que lhe é normalmente atribuído. Com efeito, a eleição pode estar ligada — se bem que paradoxalmente — a uma tendência para a «despolitização» e contribui muitas vezes para a emergência de um fenómeno de decepção, de desencanto.

Por outro lado, é a primeira eleição — ou qualquer outro mecanismo de voto ao nível nacional, como, por exemplo, um referendo — que provavelmente mais condiciona a resolução do problema central de todo e qualquer processo de transição relativamente ao controlo político: o problema da *legitimidade*¹⁷. Se bem que esta não possa ser concebida nos termos simplistas da *legitimidade política*, porque, para além daquilo a que se chama legitimidade das instituições políticas, poderá considerar-se também a legitimidade da ordem social, os elementos disponíveis mostram que os cidadãos conseguem distinguir, nas suas avaliações, os aspectos relativos à legitimidade do regime dos que dizem sobretudo respeito à eficiência deste¹⁸.

É, pois, mais vantajoso considerar o conflito de legitimidade em termos de variedade e de tipos de comunicação introduzidos no sistema. Ele resulta, no essencial, da contradição entre o princípio da *relação de forças* e a ideia da *sociedade global*. É para resolver este conflito que normalmente intervém o direito e o processo da elaboração de uma nova constituição. Procurando encontrar uma solução para o problema da *estruturação* do novo regime, o direito tem necessariamente de reforçar o pólo «sociedade global» relativamente àquele que podemos representar pela confrontação das forças; trata-se, ao cabo e ao resto, de uma primeira aceitação dos *loci* e das regras do «jogo». A estruturação do novo regime consiste na procura de invariâncias relativas no quadro de uma variância mais pronunciada¹⁹. A dialéctica das constituições²⁰ pode ajudar-nos a compreender este processo. As constituições podem referir-se ainda a um primeiro momento (o da fundação) através do enunciado de princípios

¹⁶ Cf. O'Donnell e Schmitter, *op. cit.*

¹⁷ Mais adiante tratamos deste problema da legitimidade, considerado decisivo relativamente ao processo de transição.

¹⁸ A este respeito mostram-se bastante claros os resultados dos diferentes inquéritos por sondagem realizados em Portugal. O público avalia muito negativamente os resultados do novo regime (sobretudo na economia), mas continua, na sua grande maioria, a manifestar-se favoravelmente à democracia. Ver os resultados publicados por Thomas Bruneau e Mário Bacalhau, *Os Portugueses e a Política Quatro Anos depois do 25 de Abril*, Lisboa, Meseta, 1978, e Thomas Bruneau, *Politics and Nationhood — Post-Revolutionary Portugal*, Nova Iorque, Praeger, 1984. Um inquérito mais recente (ainda que bastante menos elaborado do ponto de vista de técnicas de sondagem) confirma estes resultados: «11 anos depois do 25 de Abril», «Dossier» do *Semanário* de 27 de Abril de 1985.

¹⁹ Utilizamos aquilo como um conceito «temporalizado» de *estrutura*. Ver Fernand Braudel, *Écrits sur l'histoire*, Paris, Flammarion, 1969 (col. «Champs», 1977): «Par *structure*, les observateurs du social entendent une organisation, une cohérence, des rapports assez fixes entre réalités et masses sociales. Pour nous, historiens, une structure est sans doute assemblage, architecture, mais plus encore una réalité que le temps use mal et véhicule très longtemps» (p. 55 da edição de 1977).

²⁰ A «dialéctica das constituições» desenvolvida por Kenneth Burke em *A Grammar of Motives*, Berkeley, University of California Press, 1945, 1969.

opostos; mas sabe-se que, após esta declaração, «em princípio», vem a fase de «aplicação prática que não tolera incompatibilidades e que impõe, por isso, escolhas onde o reconhecimento duma possibilidade conduz à negação de todas as outras»²¹.

O papel da elaboração político-constitucional aparece assim como decisivo para preencher o «vácuo político» que poderá ter-se formado aquando duma situação de ruptura ou para impedir precisamente a aparição de um tal vázio — o que responderia a um grau máximo de imprevisibilidade. O governo (as autoridades, na terminologia de Easton) vai tentar limitar a variedade no sistema através da utilização de um simbolismo institucional: a «ordem» constitucional. Mas pode também tentar atingir o mesmo objectivo recorrendo a um simbolismo de tipo «populista»²². Não há nada de contraditório nestes dois aspectos. O essencial para as autoridades é obter o controlo político, de tal forma que, quando chegar o momento das escolhas, estas possam ser impostas à sociedade sem grande resistência por parte desta.

4. AS ESTRATÉGIAS DOS ACTORES E OS CONSTRANGIMENTOS ECONÓMICOS

Temos igualmente necessidade de considerar o *aspecto estratégico*, isto é, a colocação e o movimento dos actores políticos no interior destes efeitos de sistema. Certos actores procuram constituir-se como referenciais necessários do novo sistema através de uma lógica de inclusão que se traduz normalmente em termos ambíguos de identificação com o próprio processo de transição. O perigo desta estratégia (que pode parecer a mais lucrativa em termos de resolução dos conflitos de legitimidade) parece residir naquilo que se passará quando este processo estiver esgotado, ou, por outras palavras, quando a situação se encontrar normalizada. Os actores que se identificarem muito com esta fase (normalmente personalidades do tipo *soft-liner*) correm então o risco de desaparecer com ela²³. Outros actores apoiam-se em motivos «cénicos» (o meio ambiente internacional, a crise económica, a necessidade de ordem) para defender a aplicação duma lógica de redução da escolha, quer dizer, a ultrapassagem das contradições inevitáveis que estão na própria base do processo constitutivo de todo e qualquer regime.

A antecipação dos efeitos (por assim dizer cíclicos) que são observáveis nos diferentes processos constitui para os actores políticos o seu principal trunfo e deverá estar na base de toda e qualquer ponderação estratégica que procure reforçar o regime democrático em vias de formação. A decepção política, à qual já acima fizemos referência, é longamente «previsível» como consequência da passagem de um ciclo elevado de expectativas a um ciclo marcado por dificuldades que se farão necessariamente sentir. A formulação prudente da *agenda política inicial*²⁴, por exemplo,

²¹ Ver Charles Roig, 1977, pp. 132 e seg.

²² Mais adiante formularemos a hipótese de esta oposição entre o pólo «ordem» e «populismo» ser susceptível de aparecer em termos *cíclicos*.

²³ Conviria neste aspecto comparar o que se passou em Portugal com os militares «moderados» do MFA e em Espanha com Adolfo Suarez.

²⁴ O problema da «agenda política inicial» é consideravelmente desenvolvido por Juan Linz. Ver Linz, 1978, pp. 40-41.

pode servir para reduzir o impacto negativo dum fenómeno generalizado de decepção.

Um outro aspecto para considerar de um ponto de vista estratégico é a antecipação dos efeitos de alguns dos ciclos económicos. Se bem que a expressão possa parecer abusiva, parece-nos que podemos falar de uma «economia política dos processos de democratização». Com efeito, estes fazem-se sistematicamente acompanhar de uma *inflação* muito pronunciada e de uma considerável *desvalorização* das moedas nacionais. E há seguramente factores não estritamente económicos ou financeiros na origem deste «perfil» dos países que conhecem uma transição política para a democracia. As exigências dirigidas ao Estado (aumento dos salários e das prestações sociais, vários tipos de pressões redistributivas, etc.) estão na origem da inflação, que, a partir de um certo momento, pode mesmo aparecer como o principal elemento «regulador». A inflação tende a compensar por um abaixamento dos salários reais as perdas de produtividade resultantes de uma certa «desordem» social e os «excessos» decorrentes do aumento «político» dos salários ou das prestações sociais. A desvalorização resulta evidentemente de um desequilíbrio crescente das contas exteriores do País, o qual tem na pressão da própria procura interna uma das suas causas. Este crescimento da procura pública ou privada — às vezes estimulada por alguns programas políticos — terá efeitos negativos no equilíbrio da balança de pagamentos. A dívida externa, a desvalorização da moeda e os programas de «austeridade» financeira são traços típicos do cenário económico e financeiro que se segue à primeira fase do processo de democratização.

A necessidade de atenuar estes desequilíbrios internos e externos aparecerá, mais tarde ou mais cedo, como um poderoso constrangimento sobre os comportamentos políticos. É então que o discurso político tende a passar de um pólo voluntarista ou «idealista» a um pólo pragmático e «realista». A mudança radical do discurso — e mesmo das políticas económicas — dos partidos socialistas em Portugal, na Espanha e na Grécia não acontece por acaso e pode ser explicada a partir destes elementos. Era uma condição necessária para o sucesso eleitoral destes mesmos partidos que o seu discurso se adaptasse a esta situação, porque os constrangimentos de ordem económica e financeira faziam-se sentir de maneira muito mais súbita e insistente que nos outros países da Europa ocidental.

Estas considerações sobre os aspectos estratégicos nos processos de democratização conduzem-nos a ver estes como um conjunto de resultados de *composição dos comportamentos políticos* que não estavam necessariamente orientados para a consolidação de um regime democrático. Não há nada de contraditório, parece-nos, entre uma aproximação *sistémica* que privilegia as relações entre o sistema e o seu meio ambiente (e entre o todo e as partes) e uma aproximação *individualista* que coloca a ênfase sobre as estratégias dos diferentes actores. Os constrangimentos sistémicos definem os quadros de possibilidades e de probabilidades nos quais os actores políticos podem desenvolver um leque suficientemente largo de acções. As suas decisões e os seus comportamentos constituem, por seu turno, espaços de possibilidades sistémicas. O que há talvez de particular nos processos de democratização é a dificuldade em aumentar a variedade do sistema (para que ele possa fazer face à complexidade crescente do seu meio ambiente) sem que este ultrapasse o limite a partir do qual as decisões políticas perderão a sua eficácia.

II. PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO E EFEITOS DE SISTEMA

To what extent do the circumstances attendant upon the rise of
a new regime determine its subsequent actions?²⁵

Otto Kircheimer

1. AS CONDIÇÕES DA FORMAÇÃO DO NOVO REGIME DEMOCRÁTICO: AS PRINCIPAIS DIMENSÕES SISTÊMICAS

1.1 INTRODUÇÃO

Considerando uma perspectiva muito genérica da estruturação do novo regime político português, deve colocar-se a questão: como foi possível ao sistema político integrar tamanha variedade sem que a existência desse mesmo sistema e a sua consolidação tenham sido ameaçadas?

Este problema da verdade está inserido nas considerações que fizemos acerca do processo de democratização. Como vimos, o processo de democratização define-se como um tipo de transição política caracterizado por uma grande conflitualidade entre uma lógica de abertura do sistema político (abertura necessária, pois este sucede a um sistema autoritário) e uma lógica de redução da variedade (de «fechar» de possibilidades), a qual tende a limitar as possibilidades de evolução do sistema na mesma medida em que aumenta a sua previsibilidade.

Em termos teóricos, o processo de democratização constrói-se relativamente ao problema da *estabilização do sistema político num nível mais elevado de complexidade*²⁶.

Esta questão aparece bem ilustrada pela diferenciação política e pela forma como esta contribui para o controlo deste acréscimo de complexidade: quer se trate do sistema semipresidencial e da sua lógica bipolar, quer ainda da emergência de um sistema de partidos que consolida determinadas redes de comunicação com o conjunto da sociedade, o problema pode sempre reconduzir-se à questão da criação de estruturas diferenciadas capazes de tratar a informação, de responder às exigências, de produzir certas decisões. Expressamos assim, em termos sistémicos, a problemática do *controlo político*. Parece, com efeito, que este deverá ser definido relativamente a um certo estágio de equilíbrio sistémico.

Trataremos seguidamente de examinar a questão dos efeitos globais que explicam como o sistema político pôde constituir-se e em que medida as condições da sua génese determinam a sua própria evolução, favorecendo ou ameaçando o respectivo equilíbrio.

Para tanto utilizaremos a contribuição de Luhmann no que diz respeito à definição das diferentes condições para a «autonomia» do sistema político. Mas torna-se necessário precisar o sentido e a extensão deste termo. Segundo o autor citado, o conceito de autonomia «has to do with self-

²⁵ Otto Kircheimer, «Confining Conditions and Revolutionary Breakthroughs», in F. S. Burin e K. L. Shell (eds.), *Politics, Law and Social Change — Selected Essays of Otto Kircheimer*, Nova Iorque, Columbia University Press, 1969, pp. 385-386.

²⁶ Acerca do conceito de complexidade ver Luhmann, *op. cit.*, p. 218: «By complexity we mean the number of possibilities from which, through experience and action, we can choose — either through structural reduction or through conscious decision-making.»

-determination — the ability to settle upon selective criteria for transactions with the environment and to change them if need be»²⁷. Parece-nos que a verificação de uma relativa autonomia do sistema político relativamente ao seu meio ambiente não nos adianta muito no que concerne à explicação da emergência do sistema. A autonomia relativa é, com efeito, postulada pela própria definição de sistema.

Ao afirmar que «When differentiation succeeds at the level of roles, it paves the way for the relative autonomy of the political system at the level of decision-making criteria»²⁸, Luhmann produz uma afirmação de algum modo tautológica, pois o sistema define-se precisamente em termos de diferenciação dos papéis. Um sistema é, na formulação mais simples, um conjunto de relações interdependentes. Sem autonomia não poderíamos distingui-lo do seu meio ambiente. E esta autonomia deverá, evidentemente, ser entendida como relativa, pois, se não o fosse, tal significaria que o sistema não teria qualquer relação com o seu meio ambiente; noutros termos, já não se trataria de um sistema no sentido de Luhmann, nem naquele que lhe é dado pela análise sistémica contemporânea. Com efeito, o autor citado é bem claro a este respeito:

«[...] the structures and processes of a system are only possible in relation to an environment, and they can only be understood if considered in this relationship. This is the case since only by reference to an environment is it possible to distinguish (in any given system) between what functions as a relation between elements. Exaggerating slightly, we can even say that a system *is* its relation to its relation to its environment, or that it *is* the difference between system and environment.»²⁹

Afirmamo-nos, pois, bastante cépticos relativamente a este conceito de autonomia. Aliás, no processo de democratização, a «autonomia» corresponderia à própria formação das capacidades do novo regime. Parece-nos tratar-se antes de definir a *identidade* de um sistema e de analisar os problemas que se colocam aquando da sua génese. Na perspectiva do autor citado, o que nos interessa não é tanto este conceito, como aquilo a que ele chama as *dimensões* sobre as quais repousam as condições a «autonomia». E estas dimensões, que apresentaremos de seguida, tentando desenvolvê-las relativamente ao processo de democratização, são três: a dimensão temporal, a dimensão social e a dimensão material.

1.2 A DIMENSÃO TEMPORAL NO PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO

A emergência de um sistema político diferenciado e o desenvolvimento das suas capacidades dependem do *tempo* que lhe é dado pelo meio ambiente para que possa tratar a informação.

«In order to be autonomous, a system must first of all 'have time'. It cannot always be forced to react immediately to outside impulses; instead, it must have the time to apply its own processes of selecting causes and effects.»³⁰

Ora verifica-se que, em Portugal, as exigências sociais — muito diversificadas e muito intensas — não esperaram pela consolidação do sistema democrático para se exprimir.

²⁷ Luhmann, *op. cit.*, p. 142.

²⁸ *Id.*, *ibid.*

²⁹ *Id.*, *ibid.*, p. 257.

³⁰ *Id.*, *ibid.*, p. 143.

Por outro lado, a sucessão de diferentes *ciclos* levou a que o sistema político — e especialmente o subsistema decisório — não pudesse aplicar o seu próprio calendário e tratar de forma coerente toda a informação disponível.

Com efeito, verifica-se ter existido, a propósito dos comportamentos dos principais actores, uma alternância entre um pólo «estatizante» e um pólo «liberal» e entre um pólo «público» e um pólo «privado». Por outro lado, verifica-se também uma oscilação entre o elemento «populista» e o elemento «hierárquico». E poderíamos também referir os momentos «pluralistas» e os momentos «autoritários».

Num plano mais abstracto, deve considerar-se a intensidade dos ciclos eleitorais e governamentais, várias vezes assinalada por Marcelo Rebelo de Sousa, o qual preveniu contra as consequências em matéria de instabilidade política e indefinição económica:

«Nos últimos nove anos, a média de exercício de funções de cada governo constitucional tem sido de cerca de um ano, o que, ultrapassando de longe o período médio de vigência dos governos provisórios (cerca de quatro meses e meio), fica muito aquém da legislação;

Nenhuma assembleia eleita perfez a respectiva legislatura;

A conjugação dos diversos mandatos dos titulares dos órgãos de soberania de base electiva proporciona eleições a uma média inferior a dois anos;

A repercussão desta instabilidade no domínio da política económica tem-se traduzido na ausência de planos a médio prazo e na própria falta de sequência na definição e execução das políticas de curto prazo. Basta pensar que nenhum governo, desde 25 de Abril de 1974, elaborou e viu aprovar mais do que dois Orçamentos de Estado, o que tem facilitado e aliás acentuado a propensão para o recurso a orçamentos suplementares.»³¹

Em Portugal governa-se a muito curto prazo, sempre no provisório. Os dirigentes políticos, quando no governo, devem evidentemente maximizar as probabilidades de aí continuar, e isto depende muito mais da sua capacidade para criarem redes de interesses ou para se inserirem a eles próprios nos circuitos já existentes, ou ainda da sua habilidade para o jogo político através dos meios de comunicação social, que propriamente da sua competência em termos de programação, de gestão e de avaliação das políticas sectoriais. A política como estratégia e tática toma a dianteira sobre a política como governo e como administração. O tempo político muito «acelerado» explica em boa medida esta situação que, em muitos aspectos, faz lembrar a que conheceu a 4.^a República em França.

Mas onde o carácter cíclico apareceu com maior evidência foi precisamente no domínio da política económica. A este propósito basta verificar a sucessão das políticas económicas ditas de *stop and go*, a alternância entre austeros programas de estabilização e períodos de relativa expansão. Já em 1981, Paulo de Pitta e Cunha distinguia, para o período de 1973-80, quatro tipos de conjunturas económicas que designava pelos termos sugestivos de conjuntura «mórbida», «austera», «temerária» e «perfeita»³².

³¹ Marcelo Rebelo de Sousa, *Semanário* de 22 de Junho de 1985.

³² Paulo de Pitta e Cunha, «L'économie portugaise et l'adhésion à la CEE», comunicação ao colóquio «La problématique de l'adhésion de Portugal aux Communautés Européennes», Louvain-la-Neuve, Universidade Católica de Lovaina, 14 de Maio de 1982.

A detecção destes ciclos seria, aliás, confirmada pela evolução subsequente.

Mas a influência das oscilações temporais de natureza cíclica sobre a economia e a política portuguesas pode ver-se noutros domínios. É preciso, sem dúvida, tomar em consideração a absorção pelo sistema interno dos efeitos de alguns ciclos económicos internacionais. Estes efeitos são tanto mais importantes quanto se produzem sobre uma pequena economia aberta e muito dependente (especialmente no que diz respeito à energia e aos produtos alimentares). Neste domínio convém notar que os principais actores durante a crise revolucionária de 1974-75 ignoraram, por assim dizer, o período de recessão que a economia internacional atravessava. No mesmo momento em que os parceiros comerciais de Portugal tentavam reagir a uma conjuntura recessiva, em Portugal fazia-se como se ela não existisse (em 1974-75, o «voluntarismo» político não podia admitir argumentos de natureza «realista») e tomavam-se medidas (aumentos de salários e das prestações sociais, crescimento exponencial das despesas correntes do Estado, etc.) que iam na contracorrente das tendências da economia internacional. E, por isso, desde esse período se pôde observar a descontinuidade temporal entre a política económica portuguesa e as dos seus principais parceiros. A economia portuguesa tem funcionado, com efeito, num regime de contraciclo.

Por outro lado, estes diferentes ciclos sobrepõem-se àquilo a que poderíamos chamar *fases* do processo de democratização. Retomando a terminologia de Leonardo Morlino³³, parece-nos possível distinguir as seguintes fases no Portugal pós-autoritário:

As diferentes fases do processo de democratização português

Queda do regime autoritário	«Crise»	Transição descontinua	Instauração democrática	Consolidação
Abril de 1974 Março de 1975	Março de 1975 Novembro de 1975	Novembro de 1975 Abril de 1976	Abril de 1976 Setembro/ /Outubro de 1982	Desde Outubro de 1982

A dimensão temporal num processo de democratização aparece portanto em termos bem mais complexos do que aqueles que Luhmann refere a propósito da autoria do sistema político. Não se trata apenas de «ter tempo». Com efeito, há vários «tempos» ou dimensões temporais: um tempo linear ou «cronológico», um tempo cíclico, etc. Por outro lado, o tempo não poderá reduzir-se a uma ou mais dimensões do sistema. Ele constitui também um recurso dos actores. Através das «temporalizações»³⁴, estes podem utilizar o tempo numa perspectiva estratégica. Com efeito, o tempo apresenta-se como um constrangimento — ou, pelo menos, como uma condição que

³³ Leonardo Morlino, *Come Cambiano i Regime Politici-Strumenti di Analisi*, Milão, Franco Angeli, p. 980, p. 97.

³⁴ Ver Charles Roig, «Analyse de système et connaissance sociale», in *Études et recherches*, n.º 2, Universidade de Genebra, Departamento de Ciência Política, 1973, p. 120: «[...] ces temps (les temps sociaux) sont multiples, leur définition la plus nuancée est indissociable de l'objet lui-même, ils sont 'construits' dans l'instrument d'analyse. D'où notre premier constat: il n'y a pas de concepts sociaux qui ne soient temporalisés.»

as *élites* políticas devem tomar em linha de conta — e também como um «recurso» capaz de fazer diminuir o impacte da tensão provocada por estes diferentes constrangimentos.

1.3 A DIMENSÃO SOCIAL NO PROCESSO DE DIFERENCIAÇÃO DO SISTEMA POLÍTICO DEMOCRÁTICO

Considerando ainda o problema da autonomia dos sistemas, Luhmann apresenta aquilo que considera a condição essencial relativamente à dimensão social:

«In the social dimension the most important condition for autonomy is that the political system do not see itself faced with one solid power in the environment (e. g. a church or a big stockholder), but instead depend on several relevant environments.»³⁵

Para o estudo do processo de democratização — e das transições políticas em geral — preferimos esta formulação (formulação negativa, note-se) àquelas que procuram ligar o êxito ou inêxito de um regime ao apoio (afirmativo) que recebe da sociedade. Notemos, a este propósito, que o primado concedido à questão dos apoios não aparece como exclusivo de um certo tipo de análise sistémica; o problema da «base social de apoio» é típico nas análises políticas marxistas e neomarxistas. Com efeito, o grande problema aquando da consolidação de um novo regime é muito menos o do apoio que o da oposição e das propriedades (em termos funcionais e estratégicos) desta mesma oposição. Como muito pertinentemente assinalou Juan Linz, um dos elementos que podem conduzir um regime à sua queda numa situação de crise é precisamente o leque de alternativas oferecidas pelas oposições mais ou menos desleais. O papel das oposições é bem salientado por este autor:

«[...] na maior parte dos casos, o regime existente tende a ter o benefício da dúvida ou, pelo menos, a neutralidade de largos sectores da sociedade. Excepto em casos de crise, isto permite-lhe isolar e, por outro lado, desencorajar as oposições desleais, que são geralmente minoritárias e adquirem apenas importância no processo de ruptura do regime. Tal dá às oposições semileais um papel decisivo no processo de perda do poder pelos regimes democráticos e na realização de uma retoma semi ou pseudolegal do poder.»³⁶

No que concerne aos processos de democratização, é normalmente reconhecido que as forças armadas podem constituir uma das principais ameaças quanto à sua consolidação. Ora, em Portugal, a participação dos militares no poder durante o período transitório teve como consequência o regime ser capaz de integrar aquilo que, segundo todas as probabilidades, teria tendência a assumir-se como «externalidade» do sistema. Os militares, desde os princípios mais ou menos responsabilizados pelo êxito do regime democrático e integrados no próprio sistema de decisão (mesmo no que diz respeito às decisões políticas correntes), foram progressivamente perdendo a exterioridade (e o tipo de «legitimidade» que dela decorreria) necessária a uma intervenção de «correção» em caso de crise grave. Com efeito, a implicação muito visível dos militares nos principais acontecimentos da fase «revolucionária» e a competição directa de alguns deles (os «militares políticos») entre eles e os dirigentes partidários, retirou às forças armadas, como instituição,

³⁵ Luhmann, *op. cit.*, p. 144.

³⁶ Linz, 1978, *op. cit.*, p. 28.

a autoridade associada à «fundação» do regime. Isto representa um aspecto importante, pois as forças armadas como instituição faziam, ao mesmo tempo, parte das «autoridades», do «regime», da «comunidade política» e do «meio ambiente»³⁷ e apareceram num certo momento como o único centro possível de «racionalização» do poder político. Alguns dos chefes militares tinham perfeita consciência deste facto e é curioso ver de que modo procuravam certos factores de «simplificação». Assim, por exemplo, o apoio de militares à lei dita da «unicidade sindical», que impunha uma central sindical única, não pode ser explicado apenas pela influência de elementos próximos dos comunistas. Mas, quando os chefes militares tentaram definir uma orientação política, não puderam manter-se na posição de «pais fundadores». Bem pelo contrário, o Exército (e as forças armadas em geral) foi «contaminado» pela politização (muito intensa, se bem que superficial) que então invadia praticamente todos os sectores da sociedade portuguesa. É por isso que não podemos, de forma alguma, aceitar a análise de José Medeiros Ferreira, para quem «o pensamento estratégico da Revolução pertencia à instituição militar»³⁸. A partir de um certo momento não havia praticamente «instituição» militar. A polarização e a divisão eram praticamente totais.

Por outro lado, a oposição persistente dos principais partidos políticos a toda a espécie de influência militar ao nível governamental acabou por obrigar as forças armadas a retirarem-se das posições que ocupavam nas estruturas do poder político, o que se concretizaria com a eliminação do Conselho da Revolução na revisão constitucional de 1982.

Observamos, pois, que, se é verdade que a politização dos militares apresenta enormes riscos para o sucesso da transição democrática, também não é menos verdade que a sua «visibilidade» e a sua participação no exercício do poder político contribuem igualmente para reduzir a margem de acção e as probabilidades de derrube do novo regime democrático.

Ao citarmos o caso dos militares, pretendemos apenas apresentar um exemplo significativo de como um poder que poderia ter constituído uma ameaça para o novo sistema político em formação não conseguiu impedir a própria consolidação do regime. Por razões diversas e seguindo muito diferentes trajectórias, os resultados foram mais ou menos os mesmos no que diz respeito a outras fontes importantes de «contrapoder» (Igreja, grupos económicos, etc.). Referir-nos-emos a alguns destes aspectos quando mais adiante falarmos dos mecanismos de adaptação do sistema político.

1.4 A DIMENSÃO MATERIAL NO PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO

Nesta apresentação das dimensões que definem as condições da formação de um sistema democrático guardámos para o fim aquela que Luhmann, tratando da autonomia do sistema político, chama a dimensão material. Trata-se efectivamente de um aspecto que nos parece decisivo para uma explicação política — partindo de uma perspectiva sistémica — do sucesso ou do fracasso da evolução.

«In a system's material relations to its environment, its autonomy depends especially upon these contacts being stabilized at (at least) two dif-

³⁷ Um exemplo, no plano simbólico, do estabelecimento deste nexo entre a sociedade (especialmente os sectores mais «revolucionários») e os militares é-nos fornecido pelo *slogan* utilizado na altura pelas organizações de esquerda: «Os soldados são filhos do Povo!»

³⁸ Medeiros Ferreira, *op. cit.*, p. 211.

ferent levels of generalization. A political system must be more or less generally accepted in its social environment [...] Below this level of wholesale acceptance and authorization to make decisions, we find the level of concrete interactions, which fulfill the function of the political system.»³⁹

Aquilo a que Luhmann chama a autorização concedida ao sistema para que tome decisões encontra-se no centro do problema que a terminologia mais usual designa por *legitimidade*. Este conceito, fundamental na análise política e muitas vezes utilizado na explicação da sucessão dos regimes políticos⁴⁰, é contudo muito ambíguo e complexo.

Trata-se, antes de tudo, de um «acto performativo», no sentido que lhe dá Austin⁴¹. É significativo que se trate de um tema que aparece normalmente durante os períodos em que se nota grande hesitação. A legitimidade consiste, assim, num efeito de retórica, um acto destinado a criar uma situação através de qualquer coisa que se diz. O conceito de legitimidade reconstrói-se como uma criação verbal que tenta preencher aquilo de que nos apercebemos como um vazio, um hiato, um grau elevado de indeterminação. Com efeito, os enunciados performativos são mais frequentes lá onde o acaso se mostra maior. Os «jogos de linguagem», tão frequentes no Portugal pós-autoritário, entre termos como poder civil/poder militar, legitimidade democrática ou eleitoral/legitimidade revolucionária, sociedade civil/Estado, país real/país político, etc., traduzem precisamente esta função da linguagem através da qual o discurso cria objectos e conflitos políticos. O conceito de legitimidade ganha portanto em ser tratado no quadro de uma teoria das funções discursivas. Mas, evidentemente, não poderá ser reduzido a este aspecto.

Deve definir-se «legitimidade» como o domínio dos princípios sobre os quais o Estado se apoia para ser obedecido. A legitimidade aparece-nos assim (se a decompusermos nos seus elementos essenciais, as ideias de unidade e de credibilidade) ligada à problemática de controlo político e ao equilíbrio do sistema — nomeadamente na suas relações entre o «regime» e a «comunidade política».

A este respeito, é de toda a importância para a manutenção do equilíbrio sistémico que os problemas e as «disfunções» que aparecem ao nível das interações concretas da sociedade e nas relações desta com o regime e as autoridades não «contaminem» o nível de aceitação geral do regime. Apoiar-nos-emos ainda sobre a brilhante formulação de Luhmann:

«General acceptance and the symbols representing it regulate and limit what is possible at the more concrete level of daily transactions. Seen from the other side, there are thresholds built between these levels that block the transfer of breakdowns and disappointments from the more concrete to the more abstract realm. Mechanisms for absorbing protest, for example jurisdiction, have this function. The separation of these two levels is reinforced by the differentiation between important and unimportant topics within the system. But this separation seems especially to rest on the fact that for the acceptance of the system there exist different kinds of functional equivalents than those for the solution to problems that are sought in concrete interactions.»⁴²

³⁹ Luhmann, p. 143.

⁴⁰ Cf. Linz, Morlino, O'Donnell e Schmitter, *ops. cit.*

⁴¹ J. L. Austin, *Quand dire, c'est faire*, Paris, Éditions du Seuil, 1970, pp. 39 e segs.

⁴² Luhmann, *op. cit.*, pp. 143-144.

Ora pensamos ter apresentado ao longo deste trabalho alguns exemplos de «equivalentes funcionais» e de «níveis» que explicam como e porquê a insatisfação política de largas camadas da população não afectou o essencial do processo de legitimação.

A «gestão da decepção política» mostra-nos como certos mecanismos, considerados do ponto de vista psicológico, contribuíram para a neutralização de um eventual movimento de oposição ao novo regime democrático. Por outro lado, no que diz respeito aos partidos políticos, pode observar-se como a função de «bode expiatório», que por vezes desempenharam *nolens volens*, serviu também para localizar e circunscrever os factores de insatisfação. Algumas sondagens confirmam, com efeito, esta predisposição da população para concentrar sobre os partidos a responsabilidade das más *performances* do regime democrático. Respondendo à pergunta «quem é responsável pela crise?», 63,6 % das pessoas entrevistadas respondem «os partidos políticos» (contra 14,2 % que pensam que a responsabilidade é do FMI, 12,8 % que indicam os sindicatos e 11 % que mencionam os militares; 19,9 % dos entrevistados não respondem)⁴³.

O jogo institucional contribuía, por um curioso e complexo mecanismo dualista, para integrar no próprio centro do sistema decisório aspirações contraditórias. Por seu turno, a instabilidade governamental e a sucessão de programas e coligações de cor ideológica muito diferente produziram um efeito sistémico que consiste, ao cabo e ao resto, na neutralização das alternativas potenciais ao regime, transformando essas alternativas em factores de alternância «normal» e «constitucional».

Não poderemos, contudo, reduzir as consequências da instalação deste sistema institucional a este tipo de efeitos. A própria existência de novas instituições (tendo uma lógica de participação como traço característico) organiza um certo modo de comunicação e exprime um movimento tendencialmente orientado para o controlo político. Tratando da institucionalização a um nível muito global, Berger e Luckmann puseram este aspecto claramente em evidência:

«Institutions also, by the very fact of their existence, control human conduct by setting up predefined patterns of conduct, which channel it in one direction as against the many other directions that would theoretically be possible. It is important to stress that this controlling character is inherent in institutionalization as such, prior to or apart from any mechanisms of sanctions specifically set up to support an institution.»⁴⁴

Encontramos assim um nexo de ligação entre as dimensões institucional, social e psicológica. Com efeito, e como Chales Roig nos lembra quando nos fala na «síndrome institucional»⁴⁵, a diversidade dos processos e dos níveis contribui para a diferenciação e para a selecção operadas pelo sistema político. A institucionalização está portanto ligada à estratificação política, conceito que o autor citado define em termos de «inserção diferencial dos indivíduos num sistema político»⁴⁶. Ora vimos já como o sistema político em formação tinha necessidade de aliviar a «pressão» que decorria de uma

⁴³Sondagem Norma/Semanário, publicada no *Semanário* de 27 de Abril de 1985.

⁴⁴Peter L. Berger e Thomas Luckmann, *The Social Construction of Reality*, Harmondsworth, Penguin Books, 1967, p. 72.

⁴⁵Charles Roig, «La stratification politique», in Dusan Sidjanski e outros, *Les Suisses et la Politique*, Berna, Lang, 1972, p. 185.

⁴⁶Roig, 1972, *op. cit.*, p. 169.

sobremobilização dos cidadãos. É possível afirmar a este respeito que a despolitização se inscreveu na própria lógica da consolidação do regime democrático. E essa despolitização — de que a dimensão psicológica nos é dada pelo «desencanto» — exprime-se também, ao nível dos comportamentos, pela «inserção diferencial dos indivíduos no sistema político»: algumas camadas sociais terão tendência para progressivamente se afastar dos mecanismos de participação política e reentrar na esfera dos seus interesses privados. Isto não nos parece constituir uma «ameaça» relativamente à legitimação do regime democrático. Bem pelo contrário, o facto de encontrarmos este problema de «cidadania diferencial» em democracias tão estáveis como a Suíça ou os Estados Unidos deveria conduzir-nos a colocar a seguinte questão: até que ponto estes efeitos de despolitização não traduzem um elemento necessário — a criação de uma certa *ordem* — essencial ao próprio equilíbrio das democracias? Nesta perspectiva, a rapidez das manifestações deste processo em Portugal e na Espanha pós-autoritários explicar-se-ia pela especificidade da transição de regimes; mas estamos provavelmente perante um fenómeno mais geral que mereceria desenvolvimento no quadro da própria teoria democrática.

2. OS PROCESSOS SISTÉMICOS GLOBAIS

2.1 A RUPTURA: A ORDEM POLÍTICA E OS COMPORTAMENTOS SOCIAIS E INDIVIDUAIS

Até agora analisámos algumas formas de adaptação do sistema político à variedade crescente do seu meio ambiente. Nas páginas que precedem tentámos ilustrar o nosso argumento com um caso particular do mecanismo de regulação, o processo de legitimação. As considerações que se seguem tentarão reconstruir os traços característicos do funcionamento global do sistema durante o processo de transição política.

Deve considerar-se o sistema político como um sistema complexo. Easton estabelece uma distinção entre a comunidade política, o regime e o governo (as autoridades)⁴⁷. Mesmo não estando completamente de acordo com esta terminologia, utilizámo-la nas páginas que se seguem, pois ela parece-nos pertinente para o caso concreto agora em análise.

Aquando da ruptura provocada pelo *golpe* militar de 25 de Abril de 1974, o regime político e o conjunto das autoridades políticas experimentaram uma mudança radical. Não se assistiu contudo ao colocar em questão da identificação com a comunidade nacional, como aconteceu, por exemplo, em Espanha durante o complexo e por vezes violento processo das autonomias.

Houve evidentemente outros problemas ligados à descolonização, mas é interessante notar que esta acabou por ter, ao cabo e ao resto, poucas consequências visíveis no que diz respeito ao sentimento de «alienação» de uma parte da comunidade nacional. Todos os inquéritos à opinião pública demonstram que a maior parte dos Portugueses aprovam a descolonização, se bem que possam manifestar-se em desacordo com as condições e o modo como foi feita.

A ruptura manifestou-se, pois, ao nível do regime e das autoridades políticas. Mas não poderíamos reduzi-la a estes aspectos. Parece-nos possível

⁴⁷ David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, Nova Iorque, J. Wiley, 1965.

afirmar que a completa derrota da fórmula política do regime se repercutiu em todos os domínios em que a variedade estava, por assim dizer, «limitada». A ruptura política abriu uma daquelas ocasiões onde a «expressividade social» atingiu níveis muito elevados. Pode verificar-se ter havido muitas semelhanças entre a situação «revolucionária» de Portugal em 1974-75 e o movimento de Maio de 1968 em França. A «abertura» não se limitou ao domínio da expressão política, e também não se ficou pelo plano das reivindicações de carácter económico. Esta abertura manifestou-se em variadíssimos aspectos, que foram desde as formas de tratamento social (que de repente se tornaram menos hierárquicos e reverenciais) até às relações entre os sexos e ao comportamento sexual em geral (uma maior permissividade) e à forma de vestir e de se apresentar em público (por exemplo, a gravata tornou-se «reaccionária», os sinais exteriores de riqueza foram durante algum tempo dissimulados...).

Por menos importantes que essas modificações possam parecer (e geralmente foram ignoradas nas análises políticas do processo português), parece-nos poder localizar-se aí a base da explicação social — no próprio nível dos comportamentos individuais — do sentimento persistente de crise e de frustração política. Esquematizando, talvez exageradamente, a nossa argumentação, diríamos que estas modificações puseram em causa os princípios de uma legitimidade de tipo tradicional, sem com isso ter substituído tais princípios pelos de legitimidade «moderna» e «racional». Numa sociedade relativamente pobre e ainda em vias de industrialização, o respeito destes princípios tradicionais era uma das mais importantes «remunerações» de algumas camadas sociais e de certos sectores profissionais. Estes princípios marcaram profundamente o *ethos* administrativo português, por exemplo. Funcionários bastante mal pagos cultivavam contudo alguns valores do trabalho, da organização, do respeito pelo interesse público, de zelo, etc. Quando estes valores foram atacados, os indivíduos que inseriam os seus comportamentos num tal quadro de referência começaram evidentemente a perguntar-se porque é que não haviam de fazer «como os outros». E actualmente observamos que a sociedade portuguesa se mostra bastante deficitária em dirigentes e, para utilizar a expressão de Michel Crozier, nela se faz sentir uma certa ausência de «investimento institucional»⁴⁸. É, pois, ao nível das diferentes instituições sociais e na própria lógica dos comportamentos individuais que será necessário procurar as causas da «crise» crónica de que se queixa a opinião pública portuguesa.

2.2 OS REFERENCIAIS DA COMUNIDADE POLÍTICA

Se considerarmos agora os aspectos mais globais, convirá levar em linha de conta os *referenciais* estabelecidos entre a comunidade nacional e o regime após a ruptura do equilíbrio que funcionava durante o sistema precedente. Ao nível dos agentes políticos, e na fase inicial, este papel de referencial foi desempenhado pelas forças armadas. No que diz respeito aos actos políticos, o referencial consistiu na primeira votação democrática, que teve lugar a 25 de Abril de 1975, a eleição para a Assembleia Constituinte. Estes referenciais introduziram duas lógicas contraditórias que definem a situação portuguesa e constituem um poderoso constrangimento sobre possibilidades da sua evolução.

No que diz respeito às forças armadas, a consagração constitucional da «unidade entre o povo e o Movimento das Forças Armadas» é a expressão simbólica da tentativa de regulação do sistema a partir do controlo político que um único actor podia, nessa conjuntura, tentar obter. A «aliança Povo-MFA» traduzia este efeito sistémico, que era, aliás, mais ou menos entendido por alguns dirigentes militares e civis. Em razão da sua própria função, as forças armadas apareciam como o único actor político que podia tornar aceitável uma determinada solução do problema da descolónização. Por outro lado, o Movimento das Forças Armadas tinha a legitimidade que decorria do próprio derrube do regime autoritário. Por causa da sua posição simultaneamente dentro do sistema político e no meio ambiente social — e também da sua identificação simbólica com a comunidade nacional —, as forças armadas surgiam topologicamente como o único actor capaz de estabelecer uma certa coerência na acção de um Estado cujos princípios de autoridade se encontravam fundamentalmente postos em causa.

Se as forças armadas foram, ao nível de actores políticos, o único referencial durante a fase imediatamente subsequente à queda do regime autoritário⁴⁹, o acto referencial consistiu na primeira eleição livre em 25 de Abril de 1975. Não insistiremos sobre as consequências, quanto a nós decisivas, desta primeira eleição. Bastará lembrar que o tipo de comunicação e o modo de resolução dos conflitos então introduzidos não deixaram desde essa altura de marcar o funcionamento do sistema político português. Esta eleição conduziu os partidos para o centro do sistema e estes tornaram-se os actores que, em cooperação ou em competição com as forças militares, mais contribuíram para a estruturação do novo regime democrático.

2.3 A REGULAÇÃO POR RETROACÇÃO

Uma vez terminada a fase de «transição descontínua»⁵⁰, os partidos políticos que tiveram responsabilidades no governo encontraram-se perante um sistema económico que era, em larga medida, o resultado da acção do Partido Comunista e dos militares revolucionários. A decisão de nacionalizar os principais sectores da economia foi tomada, com efeito, numa assembleia militar. As ocupações dos latifúndios do Alentejo foram normalmente feitas *manu militari*, em coordenação estreita com os dirigentes do Partido Comunista⁵¹.

Essas diferentes acções destruíram completamente as «relações funcionais de economia»⁵². Os executivos que se sucederam nunca conseguiram modificar o essencial do funcionamento do sistema económico *sui generis* que delas resultou.

⁴⁹ Uma tentativa de criar um referencial de ordem carismática em torno do general Spínola (a qual se tornou conhecida sob o nome de «golpe Palma Carlos», em razão do nome do primeiro-ministro da altura, que pretendia organizar uma eleição presidencial para concentrar o máximo de autoridade nas mãos do presidente da Junta de Salvação Nacional) falhou em virtude da acção muito hábil dos comunistas e de alguns sectores militares «progressistas».

⁵⁰ Referimo-nos novamente à terminologia de Morlino, *op. cit.*

⁵¹ Ver a tese de doutoramento apresentada na Universidade de Genebra em Junho de 1985 por António Barreto: *Anatomie d'une Révolution: la réforme agraire au Portugal, 1974-1975*.

⁵² Este constitui o *leit-motiv* do trabalho de Joaquim Aguiar *O Pós-Salazarismo*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1985.

Apesar das declarações por vezes muito «liberais» e anti-estatais, o peso do Estado só aumentou. As intenções de reforma e de ruptura com o sistema económico herdado do período revolucionário chocaram-se com toda a espécie de factores de *rigidez* introduzidos durante a génese do sistema democrático (nomeadamente as limitações de ordem constitucional), assim como contra redes de interesses que se formaram e se ramificaram precisamente a partir do Estado.

Já nos referimos aos principais tipos de resposta do sistema político a esta situação. Poderemos resumi-los dizendo que se tratava, na maior parte dos casos, de mecanismos de regulação normalmente expressos em termos de adaptação, de *retroacção*. (Com efeito, parece que não se pode registar a emergência de muitos fenómenos de tipo *feedforward*, ou seja, de regulação por antecipação.) O custo de um tal funcionamento por adaptação teria necessariamente de se fazer do lado do sistema decisório, e foi o que efectivamente se passou. O «imobilismo» e a paralisia ameaçam constantemente um sistema político adaptativo e «reactivo», mas incapaz de tomar a iniciativa de decisão nos sectores vitais da economia e da sociedade portuguesa. A título de exemplo, mencionemos a reforma agrária, a reestruturação industrial, a legislação laboral e a política energética. Apesar de declarações constantes a propósito da «urgência» de medidas nestes domínios, os diferentes executivos não conseguem modificar fundamentalmente um *statu quo* que decorre das duas lógicas contraditórias cuja origem acabámos de indicar.

Mas a perspectiva sistémica, que utilizamos como ponto de partida para uma análise interpretativa, sugere-nos também que procuremos do lado da sociedade os fenómenos de adaptação a este sistema político paralisado.

É assim que devemos compreender a emergência espectacular de uma *economia paralela*, cujo principal efeito consiste em diminuir a pressão sobre os detentores do poder político⁵³. As práticas clandestinas e semi-clandestinas na economia constituem uma resposta aos factores de rigidez desenvolvidos pelo alargamento da acção económica do Estado e por uma legislação (o direito do trabalho, por exemplo) que não levou em linha de conta os constrangimentos impostos pelo funcionamento do mercado. No caso português, estas práticas da economia «subterrânea» encontram condições bastante propícias à sua difusão: a estrutura familiar, a percentagem elevada de pessoas trabalhando em sectores e zonas de transição económica (o meio rural/urbano), a extrema atomização das unidades de produção, as atitudes tradicionais em relação ao Estado e o tipo de «cultura cívica» dominante, etc.

E o mesmo se diga da Administração. As insuficiências e as disfuncionalidades evidentes da Administração Pública contribuíram para o desenvolvimento de uma administração «informal» que, por vezes, utiliza as redes dos partidos políticos e estabelece um novo modo de interpenetração entre o sector público e o sector privado. A «fragmentação» e a «compartimentação» de que nos fala Lawrence S. Graham⁵⁴ é a tradução, na organi-

⁵³ Ver comunicação de Isabel de Sousa Lobo, «Estrutura social e produtiva e propensão à subterraneidade no Portugal de hoje», apresentada no colóquio do Instituto de Ciências Sociais, Lisboa, Março de 1985, e o artigo de Manuel Villaverde Cabral «A economia subterrânea vem ao de cima em Portugal», in *Análise Social*, vol. XIX, n.º 76, 1983.

⁵⁴ Lawrence S. Graham, «O Estado Português visto a partir de baixo», in *A Formação de Portugal Contemporâneo*, cit., p. 954; cf., do mesmo autor, «Bureaucratic Politics and the Problem of Reform in the State Apparatus», in Graham e Wheeler, *op. cit.*, pp. 223-249.

zação administrativa, da emergência de múltiplas redes de interesses que procuram no Estado os seus principais pontos de apoio e os seus próprios recursos. Esta «balcanização» dos interesses acontece conjuntamente com um fenómeno pouco ou nada estudado que é o da transformação de certas funções jurídicas. Com efeito, e por causa do crescimento das responsabilidades do Estado na vida económica, assiste-se a uma modificação não apenas na extensão das actividades do Estado, mas também no conteúdo da acção deste e da sua relação com os interesses privados. Ao mesmo tempo, assiste-se — por causa da *inadequação* entre as normas existentes e algumas realidades da vida económica e também em razão do *excesso de volume* das matérias que deviam ser tratadas juridicamente — ao desenvolvimento de novas formas de regulação deste tipo de relações: procuram-se soluções caso a caso, «incrementais», muitas vezes com carácter compromissório.

2.4 O CONSTRANGIMENTO DA ORIGEM NO SISTEMA POLÍTICO PORTUGUÊS

A sedimentação de práticas político-administrativas que têm tendência a evitar e diferir toda a decisão deveras importante, as ambiguidades e os factores de indefinição do sistema de governo, a incapacidade generalizada do sistema administrativo e a sua «desarticulação» relativamente ao sistema político, a constituição de uma multiplicidade de redes de interesses muito atomizados, eis alguns dos aspectos que explicam os problemas persistentes no que diz respeito à capacidade de regulação do sistema político.

A lógica da actual situação portuguesa deve pois ser procurada em sede de origem do sistema político, dos constrangimentos de ordem económica e financeira que sobre ele fazem sentir o seu peso e dos fenómenos de adaptação e de retroacção entre o sistema e o seu meio ambiente.

Considerando o sistema político como um sistema complexo, verificamos que, se os principais problemas ao nível da comunidade política e do regime foram tratados de forma satisfatória, o mesmo não se pode dizer relativamente às capacidades do executivo. Com efeito, a principal questão para a comunidade política era, uma vez estabelecidos alguns referenciais, a *mobilização política*; e bem diversos foram os caminhos, muitas vezes paradoxais, pelos quais se processou a inserção do conjunto da população no sistema político. Ao nível do regime, o desafio à consolidação democrática deveria vir sobretudo da não resolução da questão da *legitimidade*; e pensamos ter mostrado como este problema foi tratado durante a fase transitória. Resta o nível do executivo. É aqui que se concentram de forma particularmente aguda os constrangimentos (temporais, sociais, materiais) a que fizemos referência.

Os diferentes governos continuam a diferir as decisões políticas que podem pôr em causa equilíbrios definidos durante a transição. E, quando o fazem, tal acontece normalmente em virtude de um «estado de necessidade» de ordem financeira. O recurso ao Fundo Monetário Internacional aparece como um constrangimento que acaba por cumprir uma função de natureza *interna*. Podemos também perguntar se a esperança colocada pelas autoridades portuguesas na adesão à Comunidade Europeia não deve ser explicada em função da ideia de criar constrangimentos suplementares que, do exterior, pudessem contribuir para reforçar movimentos no sentido de uma reforma do sistema económico português, deste modo ajudando à criação de alguma «racionalidade».

A deslocação para o estrangeiro dos centros de decisão da política económica portuguesa aparece como a manifestação mais sensível daquilo que muitos vêem como uma crise de *autoridade* e de direcção política. O «empate» entre os principais actores sociais e políticos e a disfuncionalidade do sistema económico explicam a persistência da percepção da crise de autoridade. Esta crise de autoridade constitui a base de um *bonapartismo latente* que procura evidentemente um actor político capaz de preencher esta função carismática.

Alguns actores políticos estão, com efeito, conscientes dos bloqueamentos que fazem sentir-se, sobretudo ao nível da articulação do sistema decisório com os comportamentos económicos. Mas o *constrangimento da origem* ao regime democrático faz valer todo o seu peso. Alguns equilíbrios institucionais que se revelaram «funcionais» durante as primeiras fases de transição deixaram de o ser, nomeadamente no que se refere à consolidação democrática. Mas o estado das forças em presença e os pactos implícitos aquando da formação do novo regime limitaram consideravelmente as possibilidades de jogo institucional. Os factores de rigidez introduzidos nessa época tornam, pois, difícil a alteração dos equilíbrios sociais, económicos e políticos. Uma modificação parece só poder resultar da concentração dos recursos políticos através de um apelo voluntarista a uma função carismática.

As observações que precedem, se bem que parcelares, justificam o interesse da análise sistémica dos processos de democratização. Algumas questões, cuja resposta não era evidente, puderam ser tratadas com esta terminologia. Utilizada com prudência, sem confundir o sistema (que é apenas um modelo) com a realidade, a análise sistémica mostra-se capaz de nos ajudar na investigação de um processo político tão complexo. Convirá não esquecer, contudo, que se trata apenas de uma via interpretativa e que outras perspectivas se poderão revelar pelo menos tão úteis quanto esta.