

A sociedade política: o exercício do poder como acção condicionada

À crise política de uma sociedade não está obrigatoriamente associada uma crise da teoria política. Esta pode ter potência suficiente para explicar o processo que alimenta a crise sem que isso implique que possa, por si, controlá-lo e corrigi-lo. Mas pode uma aplicação inadequada de conceitos e de relações de uma teoria política, sobretudo quando feita numa sociedade onde as suas normas abstractas e os seus pressupostos não têm verificação assegurada, vir a ser um factor significativo do agravamento dos processos de crise que estivessem latentes ou em fase primária de manifestação.

Este é um efeito conhecido nos processos falhados de modernização social, onde a sociedade «receptora» rejeita os estímulos introduzidos e desencadeia um processo complexo de crise, onde a instabilização irreversível das estruturas tradicionais se junta a instabilidade específica produzida pelos programas de modernização. É um efeito explicável sem dificuldade pelas diferenças de estruturas culturais existentes entre as sociedades «inspiradoras» ou «imitadas» e as sociedades em modernização. Apesar do voluntarismo dos dirigentes políticos e da adesão de alguns estratos sociais, a generalização e a auto-sustentação do programa de modernização podem ser impedidas por efeito de resistências sociais ou de circunstâncias imprevisíveis para as quais não haja capacidade social de resposta eficaz. Nestes casos, a perturbação introduzida pelos estímulos de modernização não é compensada pelos ajustamentos sociais e toda a sociedade entra num estado de indeterminação no seu funcionamento normal ou de rotina: não pode retomar o seu estado anterior, mas também não consegue estabilizar uma estratégia viável para o futuro na base desse programa de modernização. E o facto de a teoria disponível explicar satisfatoriamente este processo de desequilíbrios não implica que seja possível dominá-los com os meios de intervenção existentes nessa sociedade¹.

¹ Gunnar Myrdal, em *The Asian Drama — an inquiry into the poverty of nations*, Allen Lane, Pelican Books, 1968, revela os efeitos das características específicas de uma sociedade no estabelecimento de uma racionalidade inesperada em relação às previsões teóricas elaboradas a partir das experiências históricas de algumas sociedades ocidentais desenvolvidas; Harvey Leibenstein, em *Economic Backwardness and Economic Growth*, Nova Iorque, John Wiley, 1957, mostra a necessidade de organizar um «esforço mínimo crítico» para se obter um ritmo de evolução económica que ultrapasse o efeito de atracção das relações tradicionais; Joseph Schumpeter, em *Business Cycles*, Nova Iorque, McGraw-Hill, 1939, mostra como a evolução cíclica das relações económicas interfere na capacidade de realização dos agentes económicos, designadamente na função empresarial. O domínio eficaz de todos estes factores não será, certamente, conseguido com modelos de acção simplistas e qualquer que seja o coeficiente de voluntarismo que neles se venha a introduzir (mesmo quando esse voluntarismo é apoiado por importantes transferências de capital sob a forma de ajuda ao desenvolvimento).

Este efeito de perturbação é menos esperado quando o processo de modernização se estabelece numa sociedade cuja cultura é homogénea em relação à área desenvolvida de onde vêm os estímulos de transformação. Esta identidade de padrões culturais gerais torna menos perceptíveis as diferenças nas estruturas económicas, políticas, sociais e organizacionais. Onde se esperaria uma maior facilidade de adaptação a novos comportamentos, a novas estruturas e a novas estratégias encontra-se, afinal, um processo inesperado de afastamento dos resultados obtidos em relação aos objectivos programados.

A interpretação destes processos inesperados levanta algumas dificuldades teóricas, muito mais sérias do que aquelas que se encontram para analisar esses fracassos de modernização em sociedades de estrutura cultural muito diferente daquela que caracteriza as sociedades «inspiradoras». A utilização directa de teorias globais, assim como o seu reflexo nas construções ideológicas dominantes, não permitem identificar com precisão os factores responsáveis por esses desajustamentos. A identidade cultural global com as sociedades evoluídas justifica a aplicação dessas teorias globais ou dessas construções ideológicas, mas encobre as particularidades dessa sociedade concreta que vão interferir no seu processo de transformação. Todavia, a procura de uma teoria original, específica dessas particularidades, é, em última análise, uma impossibilidade: como estabelecer uma teoria para um estado provisório de uma sociedade, em estado de «fusão» e de desequilíbrio das suas relações sociais, depois de ter entrado num processo de transformação que, com ou sem êxito completo, deixará consequências irreversíveis?

Nestas circunstâncias em que se exige a interpretação do *inesperado* (inesperado nos resultados e nas construções mentais que presidiram às acções políticas e sociais que provocaram esses resultados inesperados) é aconselhável rever as teorias disponíveis de modo a tentar encontrar *os critérios de aplicação que são válidos nessa sociedade concreta, considerando-se que aí estarão, provavelmente, as condições de adaptação* dessas teorias a essa realidade social. Trata-se de uma *reflexão utilitária*, na medida em que se pretende definir quais são as condições de adaptação de teorias gerais às particularidades de uma sociedade concreta. É, também, uma *reflexão política*, no sentido em que esse trabalho tem por finalidade última definir as condições de decisão política eficaz: com objectivos que sejam possíveis, com meios mobilizáveis, ajustada aos comportamentos e relações nessa sociedade, com continuidade regulada que projecte essa decisão viável nas condições futuras. Mas não deixa de ser uma *reflexão teórica*: as condições de rigor da teoria não são garantidas porque evita os problemas práticos de aplicação, mas sim porque assume a consistência interna e a justificação externa das propostas que são derivadas de um certo corpo teórico.

O centro deste texto é a análise de *um processo de transformação política associado a um objectivo geral de modernização social*. Nesse centro, o tema principal é o sistema de condicionamentos que a sociedade política — os comportamentos e as relações sociais com relevância política — constitui para a acção política, para o exercício do poder político e, de modo geral, para a adaptação das teorias disponíveis às características específicas de uma sociedade concreta.

O tratamento deste tema não obedece a um programa simples e linear. A necessidade de romper falsas evidências, preconceitos e concepções «importadas» sem as necessárias precauções obriga a fazer vários desvios para que o corpo principal de conclusões apareça com suficiente nitidez no

fim da análise. Por outro lado, não se trata de procurar construir uma teoria nova com base na crítica sistemática das teorias existentes; o objectivo principal é de tipo adaptativo, utilizando-se as teorias disponíveis para tentar revelar o que há de específico numa sociedade concreta. Finalmente, trata-se mais de explorar as indicações derivadas dos fracassos do que afirmar certezas e convicções.

A primeira precaução a ter está na valorização que habitualmente é feita do poder político. O poder é fascinante, e mesmo a teoria do poder não escapa a esse fascínio². Esse fascínio dificulta a distanciação crítica, facto que, sendo evidente no autoconvencimento dos políticos, não deixa de ter os seus efeitos na produção teórica. Ao poder como possibilidade genérica de acção associa a teoria a noção de racionalidade³, atribuindo assim ao seu objecto de análise uma qualidade de relação lógica que permite ao teórico candidatar-se a um exercício específico, especializado, do poder — tanto mais importante quanto maior for o valor atribuído pela sociedade à qualidade da acção racional. Mas como compatibilizar estes preconceitos positivos com a evidência negativa dos fracassos na acção política, onde o poder não realiza o que dele se espera e a racionalidade não aparece confirmada na descrição dos acontecimentos? É a partir deste ponto que se tentará analisar o papel da teoria política e, de um modo mais concreto, qual o objecto da sociologia política — com a finalidade de, por essa via, esclarecer condições essenciais para a acção política em Portugal.

A segunda precaução refere-se ao reconhecimento de que há uma multiplicidade de sociedades políticas — o que desde logo implica que nem todas as teorias políticas sejam directamente aplicáveis, sem nenhuma adaptação, a todas as sociedades. A questão que se coloca a partir deste ponto é a da construção simultânea de referenciais que localizem o tipo de sociedade e o tipo das teorias aplicáveis, admitindo a hipótese de que a insuficiência de algumas teorias pode estar mais dependente dos erros de aplicação do que da teoria em si mesma.

O que se pretende extrair deste texto é uma teoria do poder como *acção política condicionada*. Se a crítica do fascínio do poder possibilita uma interrogação esclarecedora sobre a racionalidade do exercício concreto do poder⁴, a referência sistemática às *condições de acção política* deverá permitir delimitar o que são as *possibilidades políticas numa certa sociedade*. Implicitamente, fica assim delimitada uma agenda política que, não se confundindo com qualquer programa político, constitui um referencial de avaliação que permite interpretar as situações políticas concretas e assim esclarecer as condições de utilização controlada das teorias disponíveis.

1. FRACASSO EM POLÍTICA

Os trabalhos de análise política reflectem, com frequência, uma relação de fascínio com o poder. Em lugar de ser um factor de compreensão crí-

² Max Weber, *Politics as Vocation*, da colectânea *Gesammelte Politische Schriften*, 1921: «Quem se dedica à política, isto é, ao poder e à violência como meios, faz um pacto com potências diabólicas», in H. H. Gerth e C. Wright Mills, *From Max Weber*, Londres, 1947.

³ Max Weber, *Economy and Society*, Nova Iorque, Roth e Wittich (eds.), vol. 1, 1968.

⁴ Barbara Tuchman, *La Marche Folle de l'Histoire*, Paris, Laffont, 1968; Henry Kissinger, *The White House Years*, Londres, Weindenfeld and Nicolson, 1979; Harold Wilson, *The Governance of Britain*, Londres, Weindenfeld and Nicolson, 1976.

tica, a distância do analista em relação às sedes e aos modos de exercício do poder tende a produzir um efeito de *sobre-racionalização*, dotando o agente político de uma capacidade para ordenar factores complexos que nem o analista, com as suas construções teóricas controladas e a autoridade para proceder à selecção dos factores relevantes, aspira a ter.

Em parte, isso será consequência de os analistas da relação política reflectirem nas suas posições as imagens sociais do poder. O poder político é um objectivo socialmente desejado, a que está associada uma capacidade de realização só possível mediante a utilização desses meios excepcionais que só o poder político controla: a essa excepcionalidade corresponde a imagem social de possibilidades muito superiores à de qualquer outra função social. Mas o poder é também pretexto para relações de desconfiança, de temor e de resistência — designadamente por parte dos grupos sociais que não têm uma perspectiva razoável de o vir a conquistar: esta é ainda uma relação de fascínio, cuja intensidade está directamente relacionada com aquilo que se espera que o poder permite realizar. Ao observar, descrever e interpretar estas relações, é frequente o produtor de análises políticas deixar-se envolver nestas imagens, que, sendo as imagens sociais dominantes, fazem parte da sua experiência e são uma condição de inteligibilidade das suas análises por parte dos que as utilizam. Para que esse envolvimento não se limite a ser uma relação emocional, é natural que apareça, ao nível da expressão, controlada pela mediação de racionalizações — seja valorizando a estratégia que preside à conquista e ao exercício do poder, seja sublinhando os traços heróicos ou o estado de inevitabilidade daqueles que resistem aos que conquistam o poder. Em qualquer dos casos, a perspectiva dominante na análise política é a que considera a relação política uma *relação entre estratégias*⁵, cada uma delas racionalizada no quadro dos seus objectivos e dos modos de entender as situações reais. Do ponto de vista da construção da teoria, este passo pode ser visto como equivalente à elaboração de «tipos ideais», necessários para a ordenação dos factos e das lógicas de comportamento. Contudo, este artifício analítico tem, na análise das questões políticas, um importante efeito especial de circularidade autoconfirmativa, na medida em que esses «tipos ideais» se sobrepõem ao que são as imagens sociais dessas relações. Como a concessão de legitimidade política se baseia na *convenção de racionalidade* dos agentes políticos escolhidos e como a análise política atribui a esses mesmos agentes uma lógica de racionalização dos seus comportamentos, fica assegurada a evidência (ou a necessidade) dessa racionalidade.

Este efeito de racionalização é reforçado pelo facto de, em geral, o produtor de análises políticas ser exterior aos processos políticos que observa,

⁵ A relação estratégica e entre estratégias não se limita ao sentido trivial de organização de meios para atingir objectivos. A questão essencial para uma estratégia e para uma relação entre estratégias é a *interdependência de expectativas* entre os vários grupos sociais dotados de organização, de meios e de objectivos, que assim aparecem como agentes colectivos que encontram uma forma de representação parcial ou composta nos agentes políticos. Neste sentido, as estratégias que os agentes políticos desenvolvem são, por sua vez, composições específicas, adaptadas ao seu campo de acção, das estratégias desses grupos sociais. Não se está nem no pluralismo estrito (em que os grupos sociais organizados têm uma representação directa no sistema político) nem na politização estrita (em que os agentes políticos detêm toda a autonomia de concepção das suas estratégias), mas numa situação mista de articulação entre grupos sociais organizados e agentes políticos.

descreve e interpreta. Esta distância é mesmo considerada uma recomendação metodológica para assegurar a isenção do observador. Porém, será razoável admitir que alguém se possa manter exterior e independente em relação ao poder e em relação à atribuição de graus de racionalidade às acções políticas? Ninguém é exterior aos *debates políticos*, do mesmo modo que ninguém é exterior aos efeitos de exercício do poder. A distância do analista será, muitas vezes, uma inevitabilidade neste campo teórico (os canais do exercício do poder são áreas de acesso restrito), mas o que isso poderá oferecer de independência virá sempre misturado com o que também implica de relação fascinada, incluindo-se nesse fascínio a tendência (social e analítica) para proceder a reconstruções racionalizadas desses fenómenos.

Há ainda um passo mais na mesma direcção que é imposto pela relação muito especial que se estabelece entre as instituições universitárias e as circunstâncias do exercício do poder. Enquanto membros da academia, a experiência dos analistas em relação aos fenómenos do poder é limitada; enquanto actores específicos nos processos de exercício do poder, o seu papel fica circunscrito à modalidade de racionalização, na medida em que essa é a sua especialização e a sua utilidade para os detentores legitimados do poder. Neste contexto, é útil reflectir sobre o que têm sido algumas consequências exemplares das relações de académicos (e de diferentes especialidades teóricas) com o poder: a frustração (Oppenheimer, Weber), a desilusão ou o comprometimento ingénuo (Einstein, Heidegger, Sakharov), o cinismo utilitário (Keynes, Kissinger). Estes exemplos não pretendem provar uma impossibilidade de relação controlada entre a produção teórica e os fenómenos do poder, mas apenas sublinhar a dificuldade que existe na relação de reflexão analítica sobre o poder. Em todos os casos, o fascínio terá existido e terá mesmo sido levado a graus de excesso emocional que impediram uma análise objectiva e controlada do fenómeno a que aceitaram associar-se⁶.

É certo que nos casos onde se pode detectar uma atitude de cinismo utilitário haverá aquilo que se pode considerar como o domínio eficaz do processo político através dos instrumentos oferecidos pela teoria. Estaríamos, então, perante uma real inteligibilidade dos fenómenos do poder. Do mesmo modo que Keynes fez a sua fortuna jogando na Bolsa e utiliza as suas relações de Cambridge para se tornar um influente agente político⁷, também Kissinger soube usar as suas relações académicas e a Rockefeller Foundation para se tornar um interventor directo nas relações políticas⁸. Contudo — e em parte por isso mesmo, mas também porque, a partir desse momento, a teoria se traduz em acção política —, dessa inegável inteligibilidade dos fenómenos do poder não decorre que os textos por eles escritos com esse objectivo, nessas circunstâncias e sobre esses acontecimentos possam ser analisados e usados como teoria desinteressada. Não é uma experiência repetível que outros possam submeter a uma teste de validade independente⁹ e

⁶ Ver C. P. Snow na série de romances sob o título genérico de *Strangers and Brothers*, ilustrando as relações entre «duas culturas», a científica e a política.

⁷ Bertrand Russel, *Portraits from Memory*, 1956; Milo Keynes (ed.), *Essays on John Maynard Keynes*, Cambridge University Press, 1975; Richard Shore, *Bloomsbury Portraits*, Londres, Phaidon Press, 1976.

⁸ Malvin Kalb e Bernard Kalb, *Kissinger*, Hutchinson of London, 1974.

⁹ Karl Popper, *The Logic of Scientific Discovery*, Londres, 2.ª ed., 1968.

a sua eficácia localizada não garante a sua generalização. E, ainda que algumas das suas proposições possam ser testadas em condições rigorosas, ficará por controlar a matriz de experiências e de objectivos de onde essas proposições emergem¹⁰. É mais natural que esses textos devam ser considerados como objectos merecedores de uma análise política do que como a interpretação rigorosa dos fenómenos que descrevem.

Se aqui não há distância em relação ao poder, há, em contrapartida, um excesso de fascínio pelo poder. Se esta proximidade do poder conduz ao cinismo utilitário, onde já não há a necessidade ingénua de racionalização, a elaboração teórica sobre esses acontecimentos, e produzida nessas circunstâncias, tende a tornar-se autojustificativa, o que faz reentrar em cena a necessidade racionalizadora, ainda que com a manipulação deliberada da informação disponível¹¹.

Por qualquer das vias até agora referidas, o objecto da análise política permanece encoberto pelas relações de fascínio, de temor, de desconfiança, de resistência ou de simples utilitarismo. Não há dúvida de que o poder existe e de que o poder é exercido. Mas, quando se procura precisar os contornos e a composição interna dessa realidade, o que se encontra é uma sucessão de convenções sociais ou teóricas, centrada numa noção de racionalidade que é, ao mesmo tempo, necessária para a fundamentação do poder e indeterminada quanto aos seus efeitos no exercício do poder¹².

Neste tipo de situação propenso à ilusão, onde nada é o que parece dever ser e não se vê o que se procura e se julgaria evidente, onde se conjuga a relação de fascínio com a aparente impossibilidade de se observar o fenómeno, são os textos jornalísticos (e os documentos históricos) aqueles que melhor delimitam a questão central do poder político. Essa vantagem não deriva de um controlo analítico: é óbvio que são também textos fascinados e, muitas vezes, modos indirectos de expressão dos agentes do poder. Mas a sua superficialidade e a sua actualidade em relação ao fenómeno que registam permitem a esses textos reflectir as contradições internas ao exercício do poder, espelham as incertezas dos agentes políticos e revelam um grau de arbitrariedade na acção política que é muito diferente do que está convencionalizado nas imagens sociais do poder. Ainda que involuntariamente, os textos jornalísticos rompem a presunção de racionalidade que se encontra geralmente nos textos de análise política.

Na sua maior simplicidade e no seu imediatismo, o jornalismo político revela as deficiências de racionalização onde se inscreve o *fracasso político* — e é por aqui que se consegue estabelecer uma primeira imagem real,

¹⁰ Um exemplo é a defesa do parlamentarismo por Max Weber como reacção à «desertificação» de agentes políticos competentes provocada por Bismarck e considerada uma necessidade para a formação dos políticos — e não uma fórmula política institucional defensável por si mesma. Ver Wolfgang Mommsen, *Max Weber et la Politique Allemande*, Paris, PUF, 1985 (ed. original de 1959), pp. 226-240.

¹¹ David Stockman, *The Triumph of Politics: why the Reagan revolution failed*, Nova Iorque, Harper and Row, 1986; Harold Wilson, *op. cit.*, Richard Crossman, *The Diaries of a Cabinet Minister*, Londres, 1975.

¹² Bertrand de Jouvenel, *Du Pouvoir*, Paris, Hachette, 1972 (1.ª ed., 1945), secção «La crise politique et les conséquences politiques du protagonisme», p. 342; Gérard Ferreyrolles, *Pascal et la Raison du Politique*, Paris, PUF, 1984, cap. 3, «La concupiscence collective»: «O poder é desejado pela concupiscência, obtido pela força e perpetuado pela imaginação: três fadas maléficas que se debruçam sobre o destino da cidade humana», p. 98.

uma primeira aproximação, do que é o poder e do que são as circunstâncias do seu exercício¹³.

Não se pretende propor a substituição dos métodos e textos da análise política pelos métodos e textos do jornalismo político. Trata-se, antes, de estabelecer a necessidade de conceber e produzir os métodos de análise política *a partir da verificação empírica dos fracassos do poder*, em lugar de manter nos textos de análise o mesmo tipo de fascínio que se encontra nas imagens sociais do poder¹⁴.

Esta é uma necessidade que se impõe naturalmente na análise dos fenómenos políticos em Portugal. A evolução política tem-se processado nesta sociedade de modos paradoxais e perversos, onde os objectivos atingidos não correspondem, nem sequer se articulam consistentemente, com as intenções anunciadas pelos detentores do poder¹⁵. O que se encontra na acção política dos que exercem o poder é a perplexidade e o ajustamento perpétuo, seja perante as evoluções críticas que não controlam, seja pela incapacidade de atingir os objectivos que escolhem. Em qualquer das hipóteses, terá de se concluir que não aparece confirmada a expectativa de racionalidade que está associada à imagem social do poder e prevista na generalidade das teorias estabelecidas do poder.

Nenhum detentor do poder estará interessado em que seja posta em causa a racionalização da sua acção política. Por isso, a enorme evidência com que o fracasso político é revelado no caso português¹⁶ aparece como um sinal indirecto de que há uma *questão interna ao exercício do poder e à sua função de racionalização* que se sobrepõe às imagens sociais e teóricas do poder, que é mais importante do que o fascínio, a desconfiança ou o temor do poder em abstracto. A questão central não é a conquista do poder (afinal, tornada mais simples ou mesmo trivial em consequência dessas deficiências de racionalização), mas sim a sua *conservação*, ou seja, *a dimensão do exercício do poder, das suas condições concretas e das suas circunstâncias*.

Em lugar de postular a racionalidade estratégica das circunstâncias políticas, o caso português aconselha a analisarem-se as condições concretas e

¹³ O caso de Richard Nixon é o mais espectacular no que se refere ao efeito do jornalismo político. Mas as agonias físicas e políticas de Yuri Andropov, Francisco Franco e Georges Pompidou, amplamente comentadas e ilustradas, são outros contributos para a dúvida social quanto à majestade do poder. Inversamente, é digna de nota a edição especial de um jornal, como é comum nos filmes de ficção, para manter António Salazar convencido de que o seu poder ainda existia.

¹⁴ Neste campo, o contributo da Escola de Francoforte (Adorno, Horkheimer, Benjamin, Marcuse e, depois, Habermas) para a análise da perversão das doutrinas alienantes é essencial. Contudo, o fascínio pela racionalidade do poder e pela sua capacidade para impor as suas racionalizações nunca foi controlado (e o caso extremo desse fascínio será Marcuse, para quem a proposta da sociedade unidimensional aparece como a tradução teórica da ficção de Orwell suavizada pela manipulação subtil da consciência).

¹⁵ Este tipo de evolução paradoxal pode ser adequadamente representado em termos de uma acção política em contraciclo que, nos seus fracassos naturais numa sociedade com poucos recursos para financiar esses erros, gera novos ciclos de perturbação em amplificações não controladas.

¹⁶ Dois indicadores comparativos em relação a outras sociedades democráticas: o tempo de permanência dos governos e a amplitude de variação na composição partidária dos governos — ainda que a isso não correspondam variações práticas significativas dos modos de acção política e dos seus resultados.

as circunstâncias do exercício do poder para daí se extraírem os critérios de avaliação das acções políticas reais¹⁷.

Antes de se estabelecer uma teoria do poder é necessário estabelecer as condições do exercício do poder¹⁸. Esta é a implicação de se optar por uma análise concreta, que se terá de estruturar em função de uma sociedade concreta, com as suas entidades políticas, os seus procedimentos, os seus canais de decisão, as suas potencialidades no quadro das relações internacionais. Mas é também uma necessidade que decorre da evolução paradoxal da política portuguesa — sendo certo que este juízo decorre, antes do mais, da comparação que tem de ser feita entre o que seria previsto pela teoria política estabelecida noutras sociedades (e que encontra o seu reflexo nos projectos de agentes e de entidades políticas nacionais menos atentas a particularidades desta sociedade) e o que acontece na sociedade portuguesa.

Justamente porque a análise das particularidades de uma sociedade deve ser o primeiro fundamento na acção política — seja no sentido da conquista da legitimidade, seja na perspectiva dos projectos possíveis —, considera-se que o primeiro tipo de condições do exercício do poder a analisar é que se situa na dimensão social, a *sociedade política*, o conjunto de comportamentos sociais com relevância política.

Ainda que as relações políticas possam ser objecto de uma análise abstracta e geral, comum a diferentes tipos de sociedades, há diferenças substanciais nos comportamentos políticos em diferentes sociedades, mesmo que estas se integrem numa única área cultural ou apresentem graus de desenvolvimento semelhantes. Este é um domínio onde as análises de sociologia política comparada podem contribuir para um melhor esclarecimento das condições reais de acção política — em especial, para o esclarecimento da diferença crucial que existe entre uma evolução inesperada e as sequências controladas de acções políticas dotadas de racionalidade estratégica, ajustada às condições e meios de acção.

As imagens de necessidades e de expectativas transferem-se rapidamente entre sociedades, designadamente quando ligadas por canais de comunicação rápida. Neste sentido, há uma crescente homogeneização da procura social em relação ao tipo de produto político. Mas, porque os comportamentos e as dinâmicas sociais não são idênticos em sociedades diferentes, nem se alteram ao mesmo ritmo a que se processa a variação de necessidades e de expectativas, há uma forte possibilidade de se vir a manifestar uma desconexão entre o plano dos objectivos sociais e o plano das possibilidades políticas¹⁹. À homogeneidade da procura corresponde a heterogenei-

¹⁷ O exemplo mais interessante que ilustra a dificuldade desta atitude é o de Max Weber, que, não obstante a sua preocupação com o estabelecimento de bases objectivas de análise, teve variadas intervenções políticas — designadamente durante a guerra em defesa das razões alemãs — onde essa objectividade não ficou assegurada. Ver Anthony Giddens, *Politics and Sociology in the Thought of Max Weber*, Londres, Macmillan, 1972; Wolfgang Mommsen, *op. cit.*, cap. VII: «A guerra mundial, prova qualificativa do Reich como potência mundial.»

¹⁸ Bertrand Badie e Pierre Birnbaum, *Sociologie de l'État*, Paris, Grasset, 1979 e 1982: «A nobreza, a burguesia, a classe operária ou ainda, nos nossos dias, as classes médias estabelecem entre si relações muito diferentes, conforme se encontram confrontadas com um Estado fortemente centralizado ou com um centro que exerce essencialmente funções de coordenação» (p. 171).

¹⁹ Não é por acaso que esta relação aparece como um tema central das teorias da revolução, ou seja, das análises de processos de fracasso dos mecanismos de auto-regulação.

dade das condições de oferta política — e, porque a variação ocorrida nas necessidades e expectativas sociais não tem contrapartida suficiente na evolução dos comportamentos sociais, os decisores políticos ficam confrontados com situações de gestão difícil ou mesmo impossível.

É nesta possibilidade de desconexão entre dois movimentos sociais (um induzido pela variação de necessidades e expectativas a que não correspondem as condições internas de realização e outro produzido por uma acção política que não tem ao seu alcance todos os meios necessários para a satisfação daquela procura), criando-se assim um *contexto bloqueado* para a decisão política, que se inscreve uma das principais razões do fracasso das estratégias políticas. Mas a avaliação deste fracasso não deverá ser feita em termos de critérios abstractos e universais, pois isso equivaleria a esquecer que as fontes desse bloqueamento são particularidades locais.

A parte mais significativa desse bloqueamento é constituída pela dinâmica das relações sociais internas. Porém, deve-se também ter em conta, sobretudo nos pequenos países e nas sociedades dependentes, o efeito que tem para os próprios decisores políticos a interferência de modelos, de concepções e de procedimentos que são importados de outras sociedades sem que esteja garantida a sua compatibilidade com as possibilidades locais de acção política e com as possibilidades sociais reais. Se é verdade que há uma grande rapidez de expressão social de novas necessidades e de novas expectativas, não é menos verdade que há também uma considerável rapidez no consumo de novidades nas instâncias de decisão e nas personalidades políticas — a que não será alheio o seu estatuto de *élite* social em contacto regular com o exterior, o seu papel de interlocutor com as potências dominantes e a sua vontade de orientar a modernização em função de imagens colhidas nesses seus contactos superficiais com áreas consideradas mais desenvolvidas.

Este processo é facilitado (e as suas consequências agravadas) pelo facto de a crescente homogeneização na procura social em relação ao produto político criar problemas políticos semelhantes em diversas sociedades (com as mesmas descrições sintomáticas e as mesmas designações analíticas). Todavia, isso não significa que haja em todas essas sociedades possibilidades sociais reais idênticas para responder a esses problemas. É assim que se torna necessário admitir um outro tipo de desconexão, agora estabelecido entre os movimentos internos e os movimentos externos, criando um *contexto ilusório* para a decisão política.

Se estes dois contextos, o bloqueado e o ilusório, se sobrepuserem numa situação concreta, a realidade prática do poder político passa a ser muito diferente da sua imagem social. Mas não há nenhuma garantia de que essa diferença entre a realidade e a imagem tenha sido compreendida ou esteja a ser controlada. A expectativa básica que preside às acções dos grupos sociais continua a ser a de que o exercício do poder político obedece a condições de racionalidade. Por sua vez, os detentores do poder político não podem reconhecer publicamente a realidade do bloqueamento e da ilusão a que as *condições políticas* — neste caso, as condições sociais da acção política — os conduziram.

Estabelece-se assim um jogo de aparências. Mesmo que alguns grupos sociais diagnostiquem correctamente a situação de bloqueamento e de ilusão em que se encontram os agentes executivos do poder, nada podem fazer directamente: há uma continuidade essencial na acção social e nenhum grupo pode interromper a sua actividade sem sofrer custos elevados — ainda que saiba que manter a actividade nessas condições de descontrolo e de crise

implique a impossibilidade de calcular as consequências e os resultados. E, porque não há efectivo controlo político, o resultado global mais provável para toda a sociedade é a consolidação daquelas condições políticas que estão na base do bloqueamento e da ilusão.

O que importa sublinhar é que estes processos se desenrolam *à margem dos conceitos tradicionais* (sociais e teóricos) do poder. Ao contrário do que se deveria esperar de uma teoria da acção racional, não é um jogo de estratégias desenvolvido entre entidades políticas que produz este contexto bloqueado e ilusório. É uma série de condições a que a acção política se subordina (designadamente as condições dessa sociedade que são relevantes para a acção política) que produz este contexto quando os agentes políticos não as compreendem, não as controlam com estratégias deliberadas ou não se adaptam a elas de modo a estabelecer as suas estratégias nessa base. Não se pode considerar que a formação daquele contexto seja um objectivo estratégico racional, pois são situações em que todos perdem. Porém, não se poderá compreender o exercício do poder (nem estabelecer a sua teoria) se não se tiver em conta a possibilidade de surgirem contextos do tipo descrito e caracterizados pelo bloqueamento e pela ilusão dos agentes políticos.

2. AS CONDIÇÕES DA TEORIA EM POLÍTICA

Será possível estabelecer uma teoria da acção política que não se limite a um paciente trabalho de interpretação de acontecimentos já verificados e aspire a ter alguma potência previsional? Não será inevitável que a teoria da acção política (como, em geral, acontece com os trabalhos sobre a teoria da decisão) oscile entre o voluntarismo *a priori*, simplificador ou ideológico com finalidades mobilizadoras, e o criticismo *a posteriori*, descritivo, hermenêutico, mas, em última análise, impotente? Não haverá espaço para uma posição crítica e realista entre estes dois extremos e que permita uma clarificação dos quadros de possibilidade que se abrem para o futuro?

Hans Morgenthau²⁰ coloca o problema nestes termos:

O pensamento teórico e a acção, como modos típicos do comportamento humano, estão irremediavelmente separados em consequência das suas estruturas lógicas. Na medida em que a política é, na sua essência, acção, fica definido, com o mesmo tipo de necessidade, um abismo intransponível, uma tensão permanente, entre a política e uma ciência teórica da política [...] Uma ciência da política tem um objecto que lhe é existencialmente exterior. Ao submeter a política à análise teórica, a *vita contemplativa* está a colocar como seu objecto a *vita activa*, que é seu oposto e a sua negação.

E, para ilustrar esta posição básica, acrescenta:

Quando homens que realmente mudaram o mundo político através da sua acção, como Machiavel e Bismarck, escrevem as suas reflexões teóricas sobre o que fizeram como actores políticos, transmitem uma sen-

868 ²⁰ Hans Morgenthau, «Thought and action in politics», in *Social Research*, vol. 38, n.º 4, p. 143.

sação de resignação, revelando a insuficiência de um substituto, que é a reflexão teórica, em relação à coisa real, que é a acção²¹.

A inferência desta afirmação é clara:

Uma exploração séria sobre a natureza teórica da política é um sintoma da incapacidade para criar um mundo político com finalidade²².

Um período de desenvolvimento da teoria política, ou, pelo menos, um período marcado por uma maior intensidade de reflexão sobre os processos políticos, seria, assim, um produto da crise política, um produto do fracasso da acção política, um modo de compensar, pela elaboração de conceitos racionalizadores, a falta de racionalidade objectiva da acção política. A racionalidade teórica estaria a preencher o vazio deixado por uma racionalidade política que era socialmente esperada, mas que os factos não estão a confirmar:

Quando o poder político entra em declínio e a realidade ameaça ultrapassar a possibilidade de controlo político, procuramos pelo menos assegurar o controlo intelectual através da compreensão teórica do mundo político. Pode-se então dizer que a compreensão teórica vem em ajuda da acção. Não pode fazer o que a acção política não conseguiu fazer, ou seja, mudar a realidade em função de um objectivo, e, portanto, não pode servir como um substituto da acção política. Mas pode oferecer uma compensação psicológica pelo fracasso da acção política²³.

Estas noções delimitam um quadro dominado pelo pessimismo. Ele estrutura-se em termos da articulação de dois paradoxos referidos por Morgenthau. No primeiro, uma teoria da política que seja significativa deve estar orientada para a acção política. Mas a componente normativa da teoria só será relevante se a vontade do agente de decisão política for compatível com ela. Nas circunstâncias contemporâneas, em que a decisão política está condicionada por múltiplos factores, internos e externos, que transcendem a vontade dos decisores, aquela compatibilidade entre a teoria e a vontade já não é suficiente:

Actualmente, a política tornou-se, em grande medida, uma aventura cega. Qualquer acto pode libertar forças sobre as quais o actor não tem nenhum domínio, nem mesmo na sua cabeça. Nenhuma teoria, ou, pelo menos, nenhuma que seja aceitável pelos poderes políticos que existem, tem sido capaz de produzir, pelo menos, alguma ordem racional neste caos, oferecendo à vontade política a possibilidade de escolha racional. Deixada entregue aos seus processos emocionais, a vontade política refugia-se naquilo que julga poder realizar mais facilmente, a defesa do *status quo*²⁴.

²¹ Hans Morgenthau, «Thought and action in politics», in *Social Research*, vol. 38, n.º 4, p. 145.

²² Id., *ibid.*, p. 146.

²³ Id., *ibid.*, p. 148.

²⁴ Id., *ibid.*, p. 151.

O segundo paradoxo é o inverso do primeiro e resulta de uma outra característica das sociedades contemporâneas: o papel atribuído à racionalidade científica e, por essa via, o facto de se associar uma elevada expectativa aos contributos da teoria para a orientação da acção — expectativa que está difundida em toda a sociedade e a que os decisores políticos não se podem furtar:

Esta é a época das ciências sociais, que procuram compreender e, por essa via, dominar as forças da sociedade e, mais particularmente, da política [...] Cada problema social é considerado resolúvel por uma solução racional, cientificamente determinada²⁵.

Porém, as situações políticas reais não correspondem aos universos controlados das construções académicas. E assim ficam colocados os dirigentes políticos perante um duplo constrangimento²⁶: têm de respeitar (e acreditando nelas) as indicações científicas, ao mesmo tempo que verificam a sua inaplicabilidade aos problemas reais, mas sem o poderem reconhecer publicamente, sob pena de verem diminuída a sua credibilidade social e, provavelmente, prejudicadas as suas hipóteses eleitorais²⁷.

Do pessimismo *a priori* do primeiro paradoxo (a teoria política não consegue substituir nem simular satisfatoriamente os contextos e a especificidade da acção política) chega-se ao pessimismo *a posteriori* do segundo paradoxo (a acção política já não se desenvolve sem um suporte de racionalização teórica numa época marcada pela credibilidade científica, ainda que a experiência do político lhe revele a insuficiência dessas indicações científicas para as suas decisões correntes).

Esta posição tem o seu contraponto no optimismo do «milénarismo» marxista, assente no factor de racionalidade que é introduzido pela luta de classes, que deve conduzir a humanidade ao limiar da sociedade sem exploração — e, no seu prolongamento leninista, sem dominação e sem Estado. O contraste entre esta previsão e a situação política prática em sociedades que se fundamentam no respeito por estas posições teóricas será um exemplo significativo da dificuldade da sua aplicação. É certo que a utilização hábil do conceito de contradições nos sistemas sociais e nas motivações de grupos permite salvaguardar a validade formal destas teorias assentes na hiper-racionalização. Quando os resultados não correspondem à previsão teórica, isso fica a dever-se a uma interpretação inadequada da necessidade histórica, seja por efeito de processos alienatórios, seja por efeito do jogo objectivo das contradições de que os grupos e agentes não têm inteira consciência — e sem que essas soluções provisórias que se afastam da previsão

²⁵ Hans Morgenthau, «Thought and action in politics», in *Social Research*, vol. 38, n.º 4, p. 151.

²⁶ É uma situação que corresponde, no domínio da acção política, à relação de *double bind*, proposta por Gregory Bateson em *Steps to an Ecology of Mind*, 1972.

²⁷ Em contrário desta possibilidade está o exemplo de Ronald Reagan, cujo sucesso eleitoral não está relacionado com a sua credibilidade científica nem com a sua capacidade para realizar o programa com que se apresenta às eleições. Contudo, não se deve esquecer o efeito de racionalização que tem a imagem de *corporate management* no interior das instituições políticas americanas e o efeito muito poderoso exercido (na decisão política real e na construção destas imagens de racionalização) pelas *estruturas de intermediação*, permitindo que o decisor político se concentre nas funções de coordenação e de comunicação.

teórica inicial possam alterar a conclusão inevitável, que apenas terá sido adiada. Porém, tudo isto é de pouca utilidade para o agente político — como se verifica analisando as atitudes daqueles que se reclamam desta posição teórica sobre a política. De nada lhe serve saber-se inserido num jogo de contradições se não as puder controlar, ou num processo alienatório se não conseguir atingir e transmitir socialmente o conhecimento objectivo. E, se preferir seguir as prescrições estritas do «milénarismo» marxista, colocando-se «do lado da história», continuará confrontado com o mesmo problema básico identificado pelos pessimistas: como fundamentar a decisão política eficaz na acção política concreta?

O que se refere quanto às limitações práticas das construções marxistas (que não se alteram nas produções mais recentes desta escola na medida em que conservam a tese de uma racionalidade subjacente à dinâmica histórica e que é inerente à divisão de uma sociedade em classes) aplica-se, sem necessidade de grandes alterações, aos modelos estruturo-funcionalistas globais do tipo dos que são apresentados por Talcott-Parsons e discípulos²⁸. Também aqui as indicações práticas são utilizáveis apenas quando tudo se passa de acordo com o modelo (aqui, a sociedade pluralista com diferenciação funcional integrada por um padrão de valores comum e dotada de mecanismos sociais de auto-regulação), mas nada se pode fazer quando as situações evoluem de modos diferentes daqueles que estavam previstos na construção teórica — a não ser procurar restabelecer o *status quo* que esteve na base da construção desse tipo de modelos. Na base do estruturo-funcionalismo (e de todas as suas variantes) está a tese da auto-regulação de uma sociedade que reproduz as condições de integração social através do padrão de valores, absorvendo assim os factores e as tendências de desequilíbrio. Onde o marxismo tem a racionalidade subjacente da luta de classes, o estruturo-funcionalismo tem a racionalidade subjacente da auto-regulação. E não se pense que isso não tem importantes consequências políticas: as políticas externas das grandes potências estão estruturadas em função da possibilidade de exportação destes modelos e da sua implantação em sociedades concretas.

Entre o pessimismo (seja de tipo racionalista, seja baseado numa atitude meramente anticientífica que rejeita qualquer possibilidade de teorização da política) e o optimismo milenarista (de tipo marxista ou estruturo-funcionalista) é possível uma posição intermédia que considere o exercício do poder como uma *acção condicionada*, sendo então um dos objectos essenciais da teoria política (e, em especial, da sociologia política) o *estudo desse sistema de condicionantes*.

Não se trata de pretender estabelecer uma teoria geral da acção política: o grau de globalização que isso implica torna as suas conclusões inoperativas para o exercício concreto do poder. Mas também não se trata de optar por um empirismo de permanente ajustamento às circunstâncias: isso significaria a abdicação de qualquer possibilidade de direcção política controlada, substituída por uma inteira dependência da intuição e do arbitrário que, nestas condições, se assumiria como deliberadamente anti-racional. Finalmente, é necessário reconhecer que, para o estudo das condições con-

²⁸ Talcott-Parsons, *Structure and Process in Modern Societies*, 1960; *The System of Modern Societies*, 1971; *Societies*, 1966; Neil Smelser, *Essays in Sociological Explanation*, Prentice-Hall, 1968.

cretas do exercício do poder, é inútil recorrer a explicações metapolíticas, seja o motor da história constituído pela luta de classes ou o motor do equilíbrio constituído pelos dispositivos de auto-regulação. Os agentes que exercem o poder podem escolher essas explicações metapolíticas como objectivos ou como orientações. Mas o exercício concreto do poder situa-se numa dimensão muito diferente, com exigências imediatas que não podem ficar à espera desses mecanismos, cuja eficácia se coloca em termos de prazo indeterminado.

As sociedades mudam; consequentemente, mudam as condições da acção política. Utilizar uma teoria geral da acção política implicaria ou recusar a existência de mudança, ou considerar que essa teoria geral contém a especificação de todas as mudanças — e numa ordem de variações sectoriais que irá corresponder exactamente à evolução real, pois só assim se poderia determinar o resultado global para um certo período dessa evolução. Mas recusar qualquer possibilidade de teorização e de previsão da evolução implicaria, por sua vez, admitir que a intuição de um agente político (ou de um grupo político organizado) teria a potência suficiente para ordenar todas as relações sociais politicamente relevantes e sobre elas imprimir uma orientação política inovadora — e admitir que, nessa base de uma racionalidade intuitiva, é possível, nas condições contemporâneas, recolher um sufrágio eleitoral maioritário.

As sociedades são diferentes, têm condições sociais e históricas específicas, estão inseridas em tendências de longa duração próprias. Aceitar a possibilidade de uma teoria geral da acção política implicaria postular uma identidade essencial das sociedades em relação a todos estes factores de especificidade — o que é rejeitado pela mais elementar observação, mesmo em áreas culturalmente homogéneas. Mas a proposta e a imposição de teses que se justificassem apenas na originalidade e na singularidade deixaria a decisão política sem qualquer referencial de orientação e condenada a seguir uma via de puro empirismo — o que significaria que estaria a ser um elemento passivo do sistema de pressões externas e um efeito descontrolado e instabilizador das relações sociais internas.

Para a acção política, o problema da mudança e da reacção da sociedade a esses estímulos coloca-se em termos relativos: está dependente do ritmo de transformação de diversas estruturas da sociedade, designadamente do ritmo de transformação das estruturas económicas, sociais e internacionais em comparação com o ritmo de transformação das estruturas políticas e administrativas²⁹. Neste sentido, uma teoria do exercício do poder terá de estabelecer a *variação das condições de acção política* que resultam dos ritmos diferentes de evolução daquelas estruturas. É neste quadro que tem sentido avaliar o significado das *estratégias* políticas, pois estas não existem independentemente das condições de acção política e, por outro lado, exigem respostas concretas imediatas que não podem esperar pela maturação de eventuais racionalizações que estariam subjacentes na evolução das sociedades.

²⁹ Theda Skocpol, *States and Social Revolutions*, Cambridge University Press, 1979; Bob Jessop, «El gobierno de lo ingobernable», in *Revista Mexicana de Sociología*, ano XLIV, n.º 3, Julho-Setembro de 1982; Claus Offe, *Contradictions of the Welfare State*, Londres, Hutchinson, 1983; James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, Londres, St. Martin's, 1973; Lester Thurow, *The Zero-Sum Society*, Nova Iorque, Basic Books, 1980.

3. SOCIOLOGIA DA POLÍTICA OU SOCIOLOGIA POLÍTICA?

Se uma teoria da política é possível, no sentido exposto de teoria da acção política e de teoria do exercício do poder como acção condicionada, que tipo de variáveis devem ser escolhidas para formar esse corpo teórico? A resposta impõe que se esclareça qual o conteúdo dessas condições, quais os limites que se colocam ao exercício do poder entendido como o objectivo da acção política e que tornam o poder, para quem o detém, muito menos fascinante do que se esperaria se apenas se tivesse em conta a imagem social do poder.

Ao considerar que o exercício concreto do poder é uma *acção condicionada* e que a sua teoria (ou a sua programação racional) deve ser estabelecida em função da interpretação (ou do controlo) desses condicionamentos, haverá um espaço próprio para uma teoria do exercício do poder que seja autónoma, ou ter-se-á de aceitar que esse exercício do poder deve ser estudado (ou programado) no cruzamento administrativo³⁰ de vários contributos teóricos autónomos (a que corresponderiam, na acção política, vários programas sectoriais ou políticas específicas)? Haverá uma teoria da acção política, ou apenas uma teoria da gestão burocrática de contributos parciais, limitando-se a acção política ao exercício de uma função reguladora entre interesses diferenciados, periodicamente avalizada pelos processos eleitorais?³¹ Será a teoria da acção política uma *redução* para um campo específico (porque dispõe de meios que lhe são próprios) de outras teorias (ou expressões) de acção originadas noutras áreas da sociedade? Para responder a estas perguntas é necessário esclarecer o estatuto independente ou dependente das variáveis consideradas na análise (ou na programação da acção).

Para Giovanni Sartori³², «a sociologia política é um *híbrido interdisciplinar* procurando combinar variáveis explicativas sociais e políticas, ou seja, procurando combinar os *inputs* sugeridos pelo sociólogo com os *inputs* sugeridos pelo cientista político. Pelo contrário, a sociologia da política é uma *redução sociológica* da política». Esta é uma distinção crucial para a clarificação do que é a acção política, do que é o exercício concreto do poder e das exigências a respeitar na sua análise — que serão também as exigências a respeitar na sua prática eficaz. Mas não é uma distinção que se estabeleça com facilidade e não será por acaso que as teorias políticas disponíveis oscilam neste ponto.

³⁰ Niklas Luhman *Teoria della Società o Tecnologia Sociale*, Etas Libri, 1973 (ed. orig., 1971); id., «Insistence on systems theory», in *Social Forces*, vol. 61, n.º 4, Junho de 1983. É útil comparar esta hipótese de um «poder administrativo» com a hipótese de Weber de um poder burocrático: «A crescente complexidade das tarefas administrativas e a enorme expansão do seu âmbito resultam cada vez mais na superioridade técnica daqueles que tiveram treino e experiência e irão favorecer inevitavelmente a continuidade de pelo menos alguns funcionários. Por isso, existe sempre a probabilidade de formação de uma estrutura especial e permanente para fins administrativos, o que implica necessariamente o exercício do poder» (*Economy and Society*, Berkeley, University of California Press, 1978, vol. II, p. 951).

³¹ Será esse o processo implícito nos modelos de *input-output* de Easton (*A System Analysis of Political Life*, 1965). Mas é ainda isso que se encontra na proposta de Arend Lijphart da democracia «consociativa» ou «consensual» (*Democracy in Plural Societies, a comparative exploration*, Yale University Press, 1977; *The Politics of Accommodation*, University of California Press, 1968).

³² Giovanni Sartori, «From the sociology of politics to political sociology», in *Politics and the Social Sciences*, editado por Seymour Martin Lipset, Oxford University Press, 1969.

Não é um problema que fique circunscrito ao domínio da teoria. Este ponto insere-se directamente na *estratégia do exercício do poder* — o que, sendo um objectivo da teoria, é sobretudo uma necessidade para a acção política.

Em termos gerais, uma posição *reducionista* concebe o exercício do poder como a necessidade de compatibilizar imposições que são originadas nas condições de acção política — sejam sociais (grupos, interesses, conflitos que se expressam num quadro de direitos, liberdades e garantias), políticas (apresentação política de interesses sociais e procedimentos definidores da legitimidade do poder) ou relacionadas com o processo de decisão (articulação dos interesses sociais com um programa de políticas que seja tecnicamente viável). A noção de um poder administrativo ou de um poder contratual³³, assim como as várias versões da teoria pluralista³⁴, enquadram-se nesta posição *reducionista* que coloca a dinâmica dos interesses sociais (seja numa lógica de expressão democrática pluralista, seja numa lógica de dominação de classe) como fundamento do exercício do poder (pela via da legitimidade ou pela via das necessidades estratégicas).

Por sua vez, uma posição teórica *autonomista* (que também se poderia designar por *diferenciada*, no sentido de se atribuir uma especialização à acção política no funcionamento normal da sociedade) não implica o desconhecimento daquelas condições (sociais, políticas, de decisão), mas considera que elas só existem porque são objecto de uma *tradução em termos políticos* e, ainda, que é possível a transformação organizada e controlada, programada, daquelas condições através da utilização eficaz dos meios políticos, isto é, através de uma acção política específica. Uma posição teórica *autonomista diferenciada* não deixa de conceber a acção política como acção condicionada, mas introduz a expressão desses condicionamentos no interior da análise dos processos políticos, interiorizando-os e integrando-os nas suas formas, expressões e modos de existência políticos.

A escolha de uma ou outra hipótese condiciona o modo de exercício concreto do poder. No caso *reducionista*, a interpretação das condições de representação de interesses sociais e a consequente delegação do poder é a linha estratégica dominante. No caso *autonomista*, a concepção do papel político, do efeito específico do poder, é parte essencial da estratégia e esta constitui um produto próprio que não poderia existir se não houvesse uma especialização ou uma diferenciação da política em relação a outros domínios de acção social. Contudo, esta escolha entre dois modos de conceber a política não é inteiramente livre: o grau de aplicabilidade destas duas posições teóricas varia com o *tipo de sociedade* que estiver a ser considerado. Ou seja, o grau de validade destas duas posições é *relativo* ao que for o seu

³³ Sobre a hipótese de um poder contratual ver Charles Lindblom, *Politics and Markets*, Nova Iorque, Basic Books, 1977.

³⁴ Sobre as posições pluralistas ver Robert Dahl, *Modern Political Analysis*, 2.ª ed., 1970; Robert Dahl e Charles Lindblom, *Politics, Economics and Welfare*, Harper and Row, 1957; ver também Gregory McLennan, «Capitalist state or democratic polity? Recent developments in Marxist and pluralist theory», in *The Idea of the Modern State*, Londres, Open University Press, 1984: «Na concepção pluralista, o Estado é equivalente ao 'sistema político' e, como tal, torna-se o foco principal da pressão política democrática. Se a sociedade contém uma série de grupos de interesse mais ou menos em concorrência entre si pelos recursos económicos e pelo acesso ao poder, então o papel do Estado consiste em equilibrar as exigências desses grupos de interesse de modo a assegurar a estabilidade política e social [...] é uma espécie de PBX.»

campo real de aplicação. E, por outro lado, esta escolha resultante de uma avaliação da adaptação vai ter efeitos no tempo, na medida em que tenderá a reforçar os comportamentos que tipificam essa sociedade política.

Nas sociedades onde a hipótese reducionista seja dominante — sociedades de poder como representação — será de esperar que a *sociologia da política* seja a perspectiva teórica mais importante e aquela que fornece indicações práticas mais importantes para a compreensão das condições da acção política: é pela interpretação das condições sociais expressas que se determina o que podem ser as acções políticas, derivando-se daí as condições de decisão.

Uma sociedade dividida em grupos de interesses, com as suas organizações próprias e as suas racionalidades específicas, estabelece na interacção destas forças sociais um quadro de relações no interior do qual se localiza o que pode ser uma acção política com êxito — uma acção que esteja dentro do campo de possibilidades dessa sociedade. A concretização dessa acção política, sob a forma de exercício concreto do poder, não é trivial, no sentido de ser uma resultante automática do jogo das relações sociais. Existe uma actividade política, mas a sua autonomia é muito limitada e, quando existe, é temporária — na medida em que essa autonomia pressupõe ou o silêncio de interesses sociais sobre esse ponto, ou um estado de contradição entre interesses sociais conflituais que o desenvolvimento dessa acção política tenderá a corrigir. Ainda que o agente político pretenda exercer uma função arbitrária parcial, favorecendo deliberadamente algum desses grupos de interesses, o seu resultado prático não será independente daquilo que for a evolução do jogo que é disputado entre os vários grupos sociais organizados: mesmo os privilégios exigem que existam grupos sociais em condições de poderem receber e beneficiar com esses benefícios que lhes são concedidos pela acção política. Por outro lado, não terá êxito, nestas sociedades, uma acção política que se procure sustentar em grupos sociais não organizados, na medida em que o seu reduzido «efeito multiplicador» irá permitir que outros grupos sociais organizados se oponham a essa afectação de recursos e, explorando os tempos eleitorais ou as análises de rendibilidade dessas afectações, forcem os detentores do poder a respeitar as condições de representação que são colocadas ou influenciadas pelos grupos sociais organizados³⁵. É esta organização própria dos grupos de interesses que se manifesta na estruturação de uma *rede de intermediações* ou de instituições intermédias que generaliza a acção política em diversos níveis da sociedade, de tal modo que o eleitor individualizado não é realmente uma entidade isolada, mas está, em geral, integrado numa série de associações que formam os seus comportamentos políticos. Dir-se-ia que, nestas sociedades, a política «desce» aos níveis básicos da sociedade, difundindo os seus modos de racionalização e de decisão, de modo que, quando os sinais de representação «sobem» até aos decisores políticos, já se apresentam em formas políticas.

Também as instituições, procedimentos e justificações constitucionais da acção política e da atribuição de legitimidade são entendidos e apresentados nestas sociedades em termos da concretização da função de representação social: são as condições de escolha dos grupos sociais e a previsão que é estabelecida quanto a esse resultado que vão determinar as modalidades

³⁵ A programação das estratégias políticas e das políticas concretas não existem em função de modelos abstractos, mas sempre em função de sociedades concretas.

estratégicas no espaço de concorrência política, como se se tratasse de um concurso de adjudicação em que está em disputa a concessão da função de representação e que tem por tradução última a atribuição da legitimidade. Antes de realizar um projecto, o agente político tem de satisfazer uma representação de interesses — ainda que os possa combinar de modos diferentes para satisfazer as suas concepções políticas ou para se adaptar às condições de concorrência eleitoral.

Nestas circunstâncias, nenhum agente político significativo pode correr o risco de se separar dos grupos sociais que constituem a sua base de representação. Mas, porque são grupos sociais dotados de organização e de racionalidades específicas (a que se pode mesmo juntar o controlo de importantes recursos), estabelecendo, através das suas posições, condições de orientação e de mobilização quase políticas, estas bases de representação oferecem aos agentes políticos uma estrutura de organização e de suporte (financeiro e programático) para a acção política corrente e para o exercício concreto do poder. Esta função de intermediação exercida pelas estruturas organizadas dos interesses sociais não se limita a ser um sistema de pressões dirigidas aos agentes políticos: aquela função produz um debate político especializado de tipo idêntico ao que se desenvolve no interior das entidades políticas, estabelecendo assim uma circularidade de linguagem, de modos de acção e de estratégias que facilitam a previsibilidade dos apoios e das resistências no sistema político.

A decisão política não é entendida, nestas sociedades de organização pluralista, como uma função de direcção inovadora, mas sim como uma *função de regulação* entre diferentes correntes de opinião e entre diferentes forças sociais. A decisão política não teria, assim, uma especificidade que a distingua de outras modalidades de decisão noutros sectores de actividade: a decisão política seria determinável pela conjugação da teoria da decisão, da teoria da organização, da teoria da administração e da teoria da comunicação, estabelecendo assim o que se poderia designar por poder administrativo³⁶, que se distinguiria de outras situações de decisão apenas pelo tipo de meios que pode usar — sejam os que derivam da autoridade fundada na legitimidade, sejam os que derivam do poder de disposição de importantes montantes financeiros, sejam ainda os que derivam da qualidade de interlocutor reconhecido no quadro das relações internas e externas. Se ainda existe alguma diferença essencial entre a acção política e outras modalidades de acção social, ela já estará apenas relacionada com o grau de complexidade: a acção política teria de conjugar um número superior de condições e respectivas inter-relações.

Contudo, essa maior complexidade não assegura uma base de autonomia para a acção política. Pelo contrário, o agente político estaria submerso por relações e movimentos que não domina nem pode controlar, ocupando um lugar simbólico de coordenação a que não corresponde um efectivo poder próprio ou autónomo³⁷. Aliás, a evolução verificada nas estruturas de intermediação³⁸ no sentido de uma crescente complexidade das suas acções,

³⁶ Para além de Luhmann importa referir a este respeito a proposta de um modelo de decisão político-burocrático apresentada por Graham Allison em *Essence of Decision*, Little Brown, 1971.

³⁷ Sobre este ponto é esclarecedor o texto de David Stockman, *op. cit.* Ver também Michel Crozier, *On ne Change pas la Société par Décret*, Paris, Grasset, 1979.

³⁸ Philippe C. Schmitter, «Democratic theory and neo-corporatist practice», in *Social Research*, vol. 50, n.º 4, 1983.

articulando elas próprias o modelo de representação pluralista com modalidades de orientação, direcção e controlo num âmbito de legitimidades parcelares ou circunscritas, conduz a acção dos grupos sociais organizados para níveis de complexidade semelhantes aos que caracterizam a acção política, forçando a interligação desta com o que forem as posições sociais organizadas. Nestas circunstâncias, falar de autonomia da decisão política como se esta fosse livre depois de ter conquistado a legitimidade representativa eleitoral só tem algum sentido se a análise se circunscrever a aspectos formais, designadamente aos que derivam de uma interpretação directa de normas constitucionais; mas perde toda a capacidade explicativa se for mantida como hipótese básica de análise da acção política real. Apesar de a legitimidade do poder atribuir o direito do exercício autónomo da autoridade e de a conquista desse direito significar que ele fica limitado ou desaparece para outros, a verdade é que as relações políticas reais continuam a estar condicionadas por sistemas de forças e de influências, ainda que não disponham de uma legitimidade inequívoca³⁹.

A escola pluralista, com a sua insistência no papel da organização livre dos interesses sociais e na obrigação do seu reconhecimento pelos agentes políticos, conduz naturalmente à noção de que a acção política deve ser entendida como uma variável dependente. Para Samuel Huntington⁴⁰, «o paradigma pluralista tem como traço central a concorrência entre grupos de interesse», admitindo duas versões conforme se sublinha o «processo» («a política é a luta entre um grande número de grupos de interesse relativamente pequenos») ou a «organização» («a ênfase está no papel dominante que um pequeno número de grandes e bem organizados grupos exerce na formação das políticas públicas»). Por isso, pode-se dizer que «a essência da democracia é o controlo popular do governo, directamente ou através de representantes, e o sentido de atenção e de respeito da parte dos agentes governamentais pela opinião pública. Em suma, o aspecto distintivo do credo americano é o seu carácter antigovernamental. A oposição ao poder e a suspeita de que o governo possa ser a mais perigosa concentração de poder são os temas centrais do pensamento político americano»⁴¹. Assim chega à enunciação do que considera ser o paradoxo do poder na sociedade americana, sempre entendida como sociedade pluralista:

O poder efectivo é o poder desaperecebido: o poder visível é o poder desvalorizado⁴².

Este modelo pluralista, tal como a fórmula da poliarquia⁴³, não anulam a função específica do poder político como produção de ordem e de regulação, mas a sua margem de autonomia está estritamente limitada pelas exigências impostas através da representação múltipla de interesses sociais

³⁹ Discurso de Eisenhower em 17 de Janeiro de 1961: «Nas estruturas de conselho do governo devemos estar precavidos contra a aquisição de uma influência injustificada pelo complexo militar-industrial, seja essa influência procurada ou não. A possibilidade de uma desastrosa transferência do poder existe e continuará a existir.» Ver Huntington, Crozier e Watanuki, *The Crisis of Democracy*, 1975.

⁴⁰ Samuel Huntington, *American Politics, the promise of disharmony*, Harvard University Press, 1981.

⁴¹ Id., *ibid.*, p. 33.

⁴² Id., *ibid.*, p. 75.

⁴³ Dahl e Lindblom, *op. cit.*

organizados e pela necessidade de acolherem nas suas decisões aquilo que é a produção própria dessas organizações que exercem um papel de intermediação — sob pena de se estabelecer uma desconexão entre a decisão política e a realidade política.

Há outras linhas teóricas que se aproximam, por outras vias, desta mesma noção em que a acção política aparece como variável dependente. Quando Habermas coloca no centro da sua análise a relação entre *interesses* de grupos e *normas* da sociedade, considerando como unidade de análise «a acção estratégica das classes»⁴⁴ e afirmando que «a estrutura de classe é, em última análise, a causa do défice de legitimação»⁴⁵ e que, «num processo de modernização, a crescente complexidade produz problemas de orientação que exigem uma mudança acelerada das normas sociais»⁴⁶, a margem de autonomia deixada à acção política é muito limitada. Na proposta de Habermas não é prevista a hipótese (admitida pelos estruturo-funcionalistas) de se vir a concretizar uma função de regulação através do funcionamento articulado das organizações dos diversos interesses sociais e das múltiplas estruturas de intermediação que existem entre a sociedade e o sistema político — e pela óbvia razão de que a relação entre interesses contraditórios só por acaso e momentaneamente pode estabelecer essa função de regulação. Daí que a saída do círculo vicioso tenha de ser procurada através de acções políticas deliberadas, designadamente por parte dos que recebem a legitimidade para exercer o poder político; mas, como as suas possibilidades de acção estão condicionadas por expectativas sociais que são contraditórias na sua base, essa seria uma tarefa impossível — de onde decorre a tese da crise de legitimidade, que pode ser adiada, mas não pode ser evitada.

O optimismo do modelo pluralista é substituído pelo pessimismo dos que sublinham as contradições existentes entre os diversos grupos sociais e a consequente instabilidade das crises — crise económica, crise de administração, crise de legitimidade. Mas entre uma posição teórica e a outra há um importante aspecto comum: a acção política fica dependente do que forem as posições expressas pelos grupos sociais organizados, assim como da possibilidade de se estabelecer uma articulação viável entre os interesses sociais — sem o que a acção política se limita a ser uma gestão impotente.

No ponto extremo desta linha teórica encontra-se a posição clássica do marxismo, rejeitando que a acção política possa constituir uma instância autónoma — ou é um reflexo das contradições ocorridas na evolução da sociedade (desarticulação no desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais de produção que, sendo fontes de crise, acabarão por criar situações revolucionárias), ou é uma função de controlo estabelecida numa atitude de «conselho de administração da classe dominante»⁴⁷, que não se pode desviar da defesa desses interesses, sob pena de inevitável afastamento das posições de poder.

No quadro n.º 1 propõe-se um resumo dos pressupostos destas posições teóricas, explicitando alguns dos efeitos que decorrem da análise da acção política como variável dependente.

⁴⁴ Jurgen Habermas, *Teoria della Società o Tecnologia Sociale*; ver nota 30.

⁴⁵ Id., *Theory and Practice*, Beacon Press, 1973 (1.ª ed., 1963).

⁴⁶ Id., «What does a crisis mean today? Legitimation problems in late capitalism», in *Social Research*, vol. 40, n.º 4, 1973.

⁴⁷ Goran Theborn, *What Does the Ruling Class Do When it Rules?*, Londres, Verso, 1980.

A acção política como variável dependente

[QUADRO N.º 1]

Condições da acção política	Variável principal	Códigos e regulamentos	Instrumento principal	Função dotada de teoria
Condições sociais	Sociedades divididas em grupos de interesses, com as suas racionalidades e estratégias próprias	Direitos, liberdades e garantias	Expressão organizada dos interesses sociais	Função de expressão organizada dos interesses sociais que é analisável pela <i>sociologia da política</i> através do estudo dos grupos sociais
Condições políticas	Representação política de interesses sociais	Procedimentos definidores da legitimidade política como representação	Concorrência contínua no mercado eleitoral pelo serviço de representação e de satisfação de interesses	Função de expressão política analisável pela teoria estratégica da concorrência, pela análise técnica das possibilidades e pela teoria da comunicação
Condições de adesão	Articulação dos interesses sociais legitimados com um programa político tecnicamente viável	Decisão determinada pela hierarquia das instituições e pela distribuição de poderes	Instituições, entidades e organizações políticas e administrativas	Função de exercício do poder analisável pela teoria da decisão, pela teoria da organização e pela teoria da administração pública

Uma outra família teórica que se deve comparar com a anterior é a que se pode designar por *sociologia política*: a importância das condições sociais é reconhecida, mas também é uma importância mediatizada por uma função política com um grau efectivo de autonomia — uma função política com capacidade para criar circunstâncias novas, que não se limitam a reproduzir as condições sociais, seja para esperar delas a auto-regulação, seja para ficar condenada a gerir um sistema de contradições insolúveis. As condições políticas não são, neste caso, um mero reflexo, uma variável dependente. Esta função específica das entidades políticas pode ser exemplificada de vários modos⁴⁸, mas corresponde a uma evidência nas sociedades modernas: tanto as condições sociais como as condições de decisão só têm realidade política *quando são traduzidas no interior do sistema político e em termos políticos*: enquanto não existir essa tradução, as necessidades e expectativas sociais, assim como as condições técnicas de decisão, não têm verdadeira relevância política⁴⁹.

Neste ponto, a proposta de Sartori permite precisar o alcance desta função política específica:

Como são os conflitos e as divisões traduzidos num sistema partidário? A primeira vantagem deste tipo de posição teórica [a sociologia política] está no facto de conceder uma atenção igual a *qualquer tipo* de conflito e de divisão [...] A segunda vantagem está no facto de a análise passar a estar correctamente focada no problema real — a *tradução* [...] Se a noção de tradução for considerada seriamente — como deveria ser —, ela aponta para um outro ponto importante: em que medida são as divisões deslocadas e controladas ou, pelo contrário, intensificadas e agravadas precisamente pelo *trabalho de tradução*. E é aqui que a política entra⁵⁰.

Ou, dito de outro modo:

A sociologia política exige a exploração simultânea do modo como os partidos são condicionados pela sociedade e do modo como a sociedade é condicionada pelo sistema partidário [...] e quanto maior for o alcance da política, menor será o papel dos «factores objectivos»⁵¹.

Este trabalho de tradução (da expressão social dos interesses e dos grupos organizados para a linguagem da política e para as condições dos quadros institucionais e administrativos da decisão) não anula a importância da função de representação dos interesses sociais a que se obrigam as entidades políticas. Mas a importância da sociologia política está no facto de revelar a existência de uma especificidade política a que o próprio processo de representação fica submetido. Aliás, isso mesmo está implícito em algumas teorias pluralistas quando sublinham o carácter *organizado* dos interesses sociais que têm relevância política e quando reconhecem o papel polí-

⁴⁸ Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: a framework for analysis*, vol. 1, Cambridge University Press, 1976.

⁴⁹ Mas podem ter relevância dinâmica na explicação de uma crise de regime.

⁵⁰ Giovanni Sartori, «From the sociology of politics to [...]», cit., p. 87.

⁵¹ Id., p. 93.

tico das organizações de intermediação: a representatividade tem de seguir os canais de representação existentes — estes partidos e estas associações, e não outros, porventura ideais, mas que não existem. Porém, a necessidade que se coloca às teorias pluralistas de respeitar o seu pressuposto essencial da representatividade social do poder não lhes permite reconhecer, em toda a sua extensão, o papel político próprio que é desempenhado pelo sistema de organizações que distorcem o princípio pluralista de «um homem-um voto-um sinal político».

Todavia, a noção de autonomia (naturalmente, relativa, e não absoluta) da função política não se limita a esta relação de tradução. Para além dela (ainda que utilizando a oportunidade que o trabalho de tradução oferece) é preciso dar conta de uma função política de *orientação* (dos grupos sociais, das diversas organizações sociais, de todos os estratos sociais e da sociedade no seu conjunto), que, através do trabalho político de *produção de racionalizações globais e de utilização ou criação dos condicionamentos legais*, se expressa finalmente numa função política de *directão*. Neste contexto, já não tem sentido pensar a política como um reflexo das condições sociais e da expressão dos interesses de grupos. Há funções que são específicas da acção política, que devem ser entendidas em termos dos seus efeitos de *regulação* e de *controlo*, mas também em termos dos seus efeitos em *estratégias políticas*: criação deliberada de desequilíbrios sociais, radicalização de tensões, amplificação ou neutralização de problemas que são reconhecidos como tendo relevância política — sendo certo que nem sempre é fácil ou possível distinguir o que deriva das intenções estratégicas e o que é provocado por acidentes e fracassos.

Em contrapartida destas razões de autonomia, deve sublinhar-se que também não teria sentido, neste contexto, pretender analisar a relação política sem ter em conta o conjunto de interesses sociais que esperam encontrar uma representação no sistema político. Mas já não se trata de uma representação directa, associada ao sufrágio directo e universal, para ter de se considerar que se está perante uma *representação de influências* cujo grau de importância varia com os diferenciais de organização de cada grupo de interesses. E é óbvio que, quando se tem de referir esta representação de influências, já não se está a considerar apenas a livre interacção dos grupos sociais, mas sim o seu tipo de organização, que é concebido com uma finalidade política: as condições sociais «espontâneas» são transformadas pela necessidade de se traduzirem em formas políticas.

Por outro lado, esta necessidade de tradução política dos interesses sociais permite que sejam os agentes políticos quem escolhe, pelos processos de selecção da atenção e da decisão, quais os interesses sociais reconhecidos e quais os marginalizados. Este é um modo adicional de orientação política das relações sociais que se pode expressar de modo trivial através da concessão de benefícios e de punições na realização das funções do poder administrativo. Mas pode ter também uma outra expressão caracterizada pela «redução da complexidade»⁵², em que os agentes políticos seleccionam para os diversos grupos sociais o que são os seus «verdadeiros» e «possíveis» interesses num certo contexto político. É um processo que se deve interpretar como uma inversão da relação tradicional de intermediação: são as agências políticas que traduzem para os grupos de interesses e para a

⁵² N. Luhmann, *Teoria della Società o [...]*, cit., p. 270.

opinião pública as possibilidades e as razões da política. Este processo resulta, por um lado, da maior complexidade das relações políticas (que exigem uma selecção programada de distribuição de benefícios e de punições para que a regulação seja possível) e, por outro lado, da crescente incapacidade de as entidades tradicionais de intermediação conseguirem, perante esta maior complexidade da política, defender os seus objectivos em termos que sejam aceitáveis pelos decisores políticos (o que obriga os detentores do poder a procurar exercer um efeito de *modulação racionalizadora* das posições sociais para evitar o desencadeamento de efeitos perversos, que se tornam mais frequentes com o aumento da complexidade das relações políticas).

Não se trata, aqui, de analisar em pormenor as consequências previsíveis que estão relacionadas com a maior complexidade das relações políticas, associada a uma crescente concentração de meios administrativos, financeiros, produtivos e comunicacionais sob decisão política directa. Apenas se procurou sublinhar que vários desenvolvimentos verificados nas relações políticas contemporâneas justificam que a acção política seja analisada como variável independente, ainda que dentro de uma noção geral de autonomia relativa, como seria de esperar depois de se ter apresentado a acção política e o exercício concreto do poder como acção condicionada.

Este segundo modelo pode ser resumido, nos seus traços básicos, no quadro n.º 2, comparável com o anterior.

A oposição de títulos destes dois quadros não tem de implicar uma incompatibilidade absoluta entre as duas linhas (ou famílias) teóricas — a menos que qualquer dos modelos se pretendesse apresentar como exclusivo. No caso do primeiro modelo, isso é cada vez mais improvável à medida que o aumento da complexidade das sociedades e das suas relações políticas implica uma crescente especificidade das funções políticas e, portanto, revela a insuficiência da teoria da representação pluralista para explicar a dinâmica política e o processo de decisão no exercício do poder. No caso do segundo modelo, a sua exclusividade implicaria uma relação política de representatividade incerta, não só em termos da tradução prática dos resultados eleitorais, como também porque teria implícito um tipo de sociedade sem qualquer diferenciação forte entre grupos e interesses, uma sociedade estritamente unidimensional. Esta oposição de títulos e de quadros deve, portanto, ser entendida como um dispositivo de análise, usado para tornar mais claro o objectivo de síntese: a necessidade de uma compatibilização dos dois modelos.

No entanto, essa compatibilização de modelos terá de obedecer a regras, a mais importante das quais é a que se refere à necessidade do seu ajustamento ao tipo de sociedade que se analisa.

Nas sociedades de dominante pluralista na sua organização social e no seu modo de entender as relações sociais e políticas, as funções de orientação, direcção e controlo têm de respeitar essa realidade social e essas convenções ou modelos culturais. É uma necessidade — sem isso o poder político seria socialmente rejeitado. É uma conveniência — por esta via o poder político dispõe de condições para limitar os graus de incerteza, controlar os graus de conflito e programar as suas acções a longo prazo. Neste sentido, é justificado falar-se em auto-regulação como uma propriedade que se encontra com mais frequência nestas sociedades. Mas não é uma propriedade universal nem sequer extensível a todas as sociedades que adoptem uma organização política democrática.

A acção política como variável independente

[QUADRO N.º 2]

Condições da acção política	Variável principal	Códigos e regulamentos	Instrumento principal	Função dotada de teoria
Condições sociais	Sociedades complexas com necessidades e expectativas contraditórias definindo contextos conflituais nas relações entre os grupos sociais	Organização do poder político em fórmulas pluralistas e de representação política de múltiplos grupos (e interesses) sociais	Exercício de intermediação das entidades políticas ou com revelância política	Função de expressão estratégica da orientação política analisável pela <i>sociologia política</i> através do estudo das entidades políticas e das suas relações com os interesses sociais
Condições políticas	Racionalização <i>ex ante</i> das posições sociais e condicionamento dos interesses sociais	Procedimentos definidores da legitimidade política como modo de acesso aos centros institucionais do poder	Orientação pública dos comportamentos e dos objectivos dos grupos sociais	Função de expressão política analisável pela teoria do controlo e da regulação política e pela teoria da comunicação
Condições de decisão	Articulação de um programa tecnicamente viável com os interesses sociais politicamente orientados	Decisão determinada pela hierarquia das instituições e pela distribuição de poderes	Instituições, entidades e organizações políticas e administrativas	Função de exercício do poder analisável pela teoria da programação de estratégias políticas

No outro extremo estão as sociedades de fraco pluralismo, com reduzido grau de associatividade social e com uma estrutura de representação política fragmentada, estabelecendo com os detentores do poder político relações quase individuais e sem fidelidade ou persistência, onde não há entidades organizadas com dimensão crítica suficiente para atingir dinâmicas de auto-sustentação e onde também não há estruturas consistentes de intermediação. Aqui, a autonomização das funções de orientação, direcção e controlo é uma necessidade — esperar que a função de representação venha a determinar as linhas de orientação política apenas conduz a sucessivas dinâmicas de conflito em resultado de posições radicais, isolacionistas e incompatíveis. Nem sempre essa maior autonomia da acção política e do exercício do poder será uma conveniência: o grau de fracasso político é muito elevado nestas sociedades porque são muito fracas as relações de auto-regulação e aumenta a carga sobre os circuitos políticos. Em contrapartida desta maior dificuldade para o exercício do poder, a esses fracassos políticos não está associada, pelo menos em termos de necessidade imediata, a substituição desses dirigentes políticos, pois têm como protecção o facto de não haver alternativas que sejam suficientemente nítidas. Aliás, é na eficácia desta protecção que se baseia a possibilidade de um sistema democrático, neste tipo de sociedade, ficar bloqueado por anulação interna das alternativas políticas e porque as organizações de interesses sociais ou não existem, ou se deixam subordinar inteiramente aos agentes políticos.

A sociologia política pode assim ser entendida em termos de dois ramos de desenvolvimento analítico: a *integração social*, através da função de representação de grupos sociais organizados e com interesses específicos, e a *integração sistémica*, através da tradução desses interesses (expressos ou não de forma organizada e por estruturas de intermediação) em termos políticos e com funções de orientação, direcção e controlo.

As relações estabelecidas entre estes dois ramos, com a possibilidade de se registarem ritmos diferentes na evolução de cada um e incompatibilidades na sua relação, contêm as eventualidades da desregulação, da instabilidade, do conflito e da crise política. Essas são as eventualidades essenciais a que se subordina a *programação política*, na medida em que o exercício concreto do poder se irá realizar através da programação de acções que procurem evitar ou responder a estes tipos de problemas.

Mas também é óbvio que cada sociedade, com as suas características próprias em cada um destes dois ramos de integração, a social e a sistémica, que tipificam as suas relações e as suas dinâmicas, exige programações políticas diferentes e específicas para cada caso. Uma vez mais, é a articulação entre condições sociais, condições políticas e condições de decisão que aparece como a base necessária de análise dessa *acção condicionada* que é o exercício concreto do poder⁵³.

Para que o modelo de análise fique completo falta ainda referir qual é o *factor de articulação* entre a função de representação pluralista (ou inte-

⁵³ Bob Jessop, *op. cit.*, onde se estabelece uma distinção útil entre *estruturas* (instituições de representação e de intervenção) e *estratégias* (bases sociais de programas e políticas específicas e seus prováveis centros de resistência). Dessa distinção derivam *políticas de representação* (que procuram maximizar os votos individuais) e *políticas de poder* (estabelecendo programas que reconhecem as necessidades das estruturas e as resistências sociais, ultrapassando o domínio do votante individualizado).

gração social) e a função de direcção, orientação e controlo (ou integração sistémica).

Este factor de articulação tem variado com a evolução histórica, isto é, com a evolução da complexidade da função política global. Numa fase histórica de complexidade política reduzida — ou seja, em que a acção política centralizada em aparelhos organizados não penetra todas as formas da acção social —, o factor de articulação é constituído pela *relação carismática* estabelecida por algum ou alguns agentes políticos que justamente têm a designação de dirigentes políticos. Nos termos de Edward Shils, indo para além da noção proposta por Weber⁵⁴, «carisma é a qualidade que é atribuída a pessoas, acções, papéis e instituições, a símbolos e a objectos materiais em consequência da sua suposta ligação com poderes 'essenciais', 'fundamentais' e 'vitais' que são determinantes de ordem»⁵⁵. Trata-se de uma qualidade política personalizada e singularizada, depositada em quem pode exercer (ou ser socialmente considerado capaz de o fazer) uma função de coordenação e de síntese entre a representação dos interesses sociais e a direcção política da sociedade. É a expressão de uma excepcional capacidade de interpretação do que são as possibilidades da sociedade, uma capacidade singular de sintonia com o colectivo. Porém, esta é uma qualidade política cujo sentido está circunscrito a sociedades politicamente simples, onde o exercício do poder não se difunda por todas as áreas da sociedade e não tenha de interferir nelas de modo continuado. É uma qualidade que tem de ser socialmente razoável, ajustada ao que é a concepção socialmente difundida do espaço, das funções e dos objectivos da acção política. Se, como acontece com o aumento da complexidade da acção política, a imagem social do papel do agente político deixa de ser compatível com acções personalizadas, o carisma individual deixa de ser eficaz como factor de articulação entre a integração social e a integração sistémica, ou seja, como factor global de produção de ordem na vida política.

É certo que em períodos de crise acentuada, mesmo em sociedades complexas, se pode manifestar a necessidade social de uma direcção política carismática; contudo, isso será mais um sintoma da crise do que uma possibilidade real de actuação carismática com eficácia, será mais uma ilusão de uma sociedade sem orientação do que um programa efectivo de intervenção política controlada.

É neste processo de crescente complexidade da acção política e da consequente improbabilidade de uma acção carismática personalizada eficaz que se deve admitir a existência de um *efeito de difusão da relação carismática*, que assim não ficaria restrita à singularidade do detentor do poder e se alarga a todas as instituições e organizações relacionadas com o exercício do poder que passariam a estar dotadas de parcelas de carisma. É o que sugere Shils:

No sistema racional-legal, o carisma não é atribuído de modo concentrado à pessoa que ocupa a posição central ou a essa posição por

⁵⁴ Max Weber e a noção de carisma: *Economy and Society*, vol. II; *The Theory of Social and Economic Organization*, ed. Talcott-Parsons, Free Press, 1957. Ver também S. N. Eisenstadt (ed.), *Max Weber on Charisma and Institution Building*, University of Chicago Press, 1968.

⁵⁵ Edward Shils, «Charisma», in *The International Encyclopedia of The Social Sciences*, 1968.

si mesma, mas está disperso, numa intensidade menor e desigual, por toda a hierarquia de papéis e de regras⁵⁶.

Passa a ter sentido falar de «carisma institucional» que «é inerente à organização massiva da autoridade»⁵⁷.

Em termos da evolução histórica, esta fase da difusão carismática corresponde ao período de difusão social do período racional-legal do exercício do poder e teve a sua maior eficácia legitimadora durante os anos de expansão do *welfare state*. A cada instituição do poder é socialmente atribuída a capacidade para controlar os efeitos das suas decisões, e porque estas estão estruturadas em códigos de racionalidade. Uma vez comunicados, estes códigos de racionalidade seriam a base mais segura, porque teriam a força de necessidade numa sociedade orientada por critérios científicos, de estabelecer o consenso político. E, uma vez atingido este consenso, haveria finalmente a possibilidade de estabelecer um poder administrativo, deliberadamente orientado para assegurar a regulação da evolução social sem ficar preso das incertezas de acções políticas arbitrárias.

Porém, a viabilidade deste projecto de poder administrativo racional-legal e a sua eficácia nas sociedades concretas ficam dependentes não só da perfeita coordenação funcional dessas instituições dotadas de carisma, mas também de um fluxo de produtos em quantidade satisfatória para os diversos interesses sociais. De facto, o carisma institucional, baseado na racionalidade, não anula a conflitualidade de necessidades e de expectativas dos diferentes grupos sociais — apenas a pode encobrir enquanto a acção racional e racionalizadora se conseguir antecipar, oferecendo uma resposta satisfatória a essas necessidades e expectativas. A função de regulação exercida pelo sistema político tende a ser cada vez menos derivada das relações sociais e cada vez mais um produto de uma *função racionalizadora específica* que é realizada pelas agências do Estado como cúpula institucional do sistema político. Do carisma institucional, que correspondia a uma diferenciação da função política ainda personalizada, evolui-se para a expectativa de racionalização assegurada pela acção política e pelo exercício do poder, que deste modo se autonomiza em relação a uma função directa de representação — assim estabelecendo a diferenciação da acção política em relação a outras acções sociais. A contrapartida dessa maior autonomia (ou desse processo de diferenciação nas estruturas e acções sociais) está no condicionamento do sistema político, que está obrigado a encontrar continuamente respostas satisfatórias a pressões sociais que não estão controladas por processos sociais de auto-regulação. A acção política e o exercício do poder ficam «prisoneiros» das suas próprias propostas: não podem deixar de as apresentar para que se exerça alguma função de orientação, direcção e controlo; mas têm de as concretizar para que a função de representação se mantenha estável.

É esta a situação típica das sociedades contemporâneas. A função racionalizadora dos agentes políticos é, ao mesmo tempo, insubstituível e dotada de uma crescente autonomia. Mas esta característica é coincidente com a tendência para uma crescente indeterminação das acções e programas polí-

⁵⁶ Edward Shils, «Charisma, order and status», in *American Sociological Review*, vol. 30, 1965.

⁵⁷ Id., *ibid.*

ticos, que ficam sujeitos a um *carisma utilitário*, isto é, por a imagem de capacidade de quem exerce o poder satisfazer necessidades e expectativas sociais crescentes e contraditórias que se expressam directamente nesses responsáveis políticos. Não é possível voltar para trás nesta evolução, para o carisma personalizado, pois nenhuma individualidade pode satisfazer duradouramente a expectativa social de racionalidade da decisão política: a imagem social da complexidade política torna essa tentativa condenada ao fracasso. Também já não é eficaz a via da difusão carismática por entidades administrativas, pois qualquer delas teria a tendência para tentar estabelecer posições de hegemonia de modo a estabelecer um poder unitário e concentrado, o que equivale a transferir para o domínio administrativo, com o alistamento de apoios vindos de interesses sociais, a relação de conflitualidade política.

É um processo que começou por ser facilitado pela separação gradual das funções de orientação, direcção e controlo em relação à função de representação pluralista. Em períodos de expansão económica, essa separação não constituiria um factor de crise, na medida em que estaria assegurado um nível satisfatório de distribuição e era possível ao Estado acumular níveis crescentes de responsabilidades. A diminuição do ritmo de crescimento económico não veio diminuir essas responsabilidades — antes as aumentou em termos relativos e absolutos — e tende a agravar a conflitualidade social, obrigando assim a novas acções de intervenção e de regulação do poder político. Mas todas essas acções têm de se realizar num contexto social onde o *sistema de intermediação* é menos eficaz, seja porque a diferenciação social crescente reduz a margem de auto-suficiência dos grupos sociais, seja porque o poder político absorve quantidades crescentes dos meios financeiros detidos pelas entidades privadas e pelos grupos sociais, ou ainda porque as funções de intermediação se especializaram em organizações e modos de acção quase políticos. Continuando com Shils:

A característica decisiva da sociedade de massas é a diminuição da distância entre o centro da sociedade — o sistema institucional central e os sistemas centrais de valores e cultura — e a periferia, entre a *élite* e as massas⁵⁸.

É a diminuição desta distância — aparentemente, um progresso no sentido de uma mais igualitária expressão dos diversos interesses sociais — e a consequente transformação nos processos de intermediação que estão na base da sobrecarga da função política⁵⁹, da crise política das sociedades avançadas⁶⁰, da nova importância atribuída às funções de intermediação⁶¹ e do papel fulcral desempenhado pela estratégia política⁶².

⁵⁸ Edward Shils, «The stratification system of mass society», in *Center and Periphery*, University of Chicago Press, 1975.

⁵⁹ Ver os vários trabalhos de Richard Rose.

⁶⁰ Ver os trabalhos de Habermas, Offe, Luhmann, Crozier, Huntington.

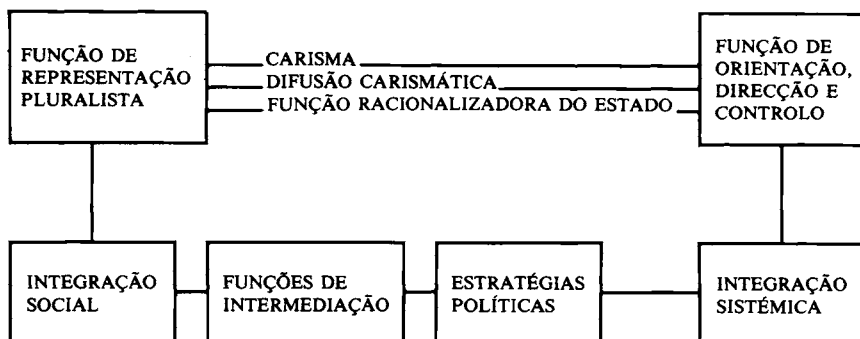
⁶¹ Ver os trabalhos de Philippe C. Schmitter, Gerhard Lehmbruch, Claus Offe, Leo Panitch, J. T. Winkler.

⁶² Sobre estratégia política, comunicação e legitimação ver Habermas, *Legitimation Crisis*, Londres, Heinemann, 1975, e Raymond Geuss, *The Idea of Critical Theory*, Cambridge University Press, 1981.

Estas noções podem-se resumir, na sua forma mais simples, no quadro n.º 3:

Articulação das funções políticas básicas

[QUADRO N.º 3]



Todas estas notas convergem para a conclusão de que a perspectiva da sociologia política — tratando a acção política como variável independente para corresponder ao que tem sido a evolução real da diferenciação das acções sociais e que se tem processado no sentido de uma crescente autonomia da política — é uma necessidade não só no plano da diferenciação de campos teóricos, mas também no plano das descrições dos modos práticos do exercício do poder.

Porém, é ainda esta conclusão que obriga a ter em conta o que há de característico em cada sociedade nas suas relações relevantes com os fenómenos políticos. Na medida em que as sociedades são diferentes, este processo de autonomização relativa e gradual da acção política e do exercício do poder terá ritmos e consequências diferentes em função das características de cada sociedade.

Nos casos onde está implantada uma forte tradição de pluralismo descentralizador, onde os grupos sociais dispõem de bases consideráveis (financeiras, organizativas, comunicacionais e técnicas) de auto-suficiência e de auto-expressão, este processo de autonomização relativa e gradual também existe. No entanto, ele estará subordinado a efeitos de intermediação, originados nas organizações próprias dos grupos sociais que exercem uma função específica de regulação, uma função quase política.

Mas nos casos onde essa tradição pluralista não existe, o processo de concentração de um poder político autonomizado é muito mais rápido — mas não se deve daí concluir que seja mais eficaz — porque não terá processos intermédios de regulação, o que significa que não terá processos de sinalização de problemas em tempo útil para programar as respostas e conjugar os meios necessários para os programas e estratégias.

É esta diferença de sociedades que deverá ter o papel central numa análise que, respeitando as exigências da sociologia política, procure ter um alcance prático na interpretação das condições políticas numa sociedade concreta e da sua articulação com as condições sociais e as condições de decisão.

Por isso mesmo se inicia esta série de textos de sociologia política comparada aplicada a Portugal com a explicitação do que é a *sociedade política* — afinal, a primeira das condições da *acção condicionada* que é o exer-

cício concreto do poder. E, se esta perspectiva de condicionamento da acção política for desenvolvida nas suas consequências, terá de se concluir que um dos vectores essenciais da análise política em Portugal é o que se refere ao papel específico das entidades políticas na organização política da sociedade: onde não há estruturas naturais de intermediação entre as condições sociais e as condições da decisão política é necessário, para que a acção política seja susceptível de regulação e de eficácia, que estruturas viáveis de intermediação sejam deliberadamente criadas. Não o fazer, ou admitir que elas existem sem que essa pressuposição corresponda à realidade, é um dos mais fortes factores de fracasso político.