



# Portugal: Uma Democracia em Construção

Ensaio de Homenagem  
a David B. Goldey

Manuel Villaverde Cabral  
Marina Costa Lobo  
Rui Graça Feijó  
(organizadores)

**ICS** Imprensa  
de Ciências  
Sociais





## Imprensa de Ciências Sociais



### Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

Av. Prof. Aníbal de Bettencourt, 9  
1600-189 Lisboa- Portugal  
Telef. 21 780 4700 – Fax 21 794 0274

[www.ics.ul.pt/imprensa](http://www.ics.ul.pt/imprensa)  
E-mail: [imprensa@ics.ul.pt](mailto:imprensa@ics.ul.pt)

*Instituto de Ciências Sociais — Catalogação na Publicação*

Portugal : uma democracia em construção :  
ensaios de homenagem a David B. Goldey /  
organizadores Manuel Villaverde Cabral, Marina Costa Lobo, Rui Graça Feijó.

— Lisboa: ICS.

Imprensa de Ciências Sociais, 2009

ISBN 978-972-671-246-6

CDU 321.6



*Capa:* João Segurado

*Paginação:* Carlos Vieira Reis

*Revisão:* Levi Condinho

*Impressão e acabamento:* Tipografia Guerra – Viseu

*Depósito Legal:* 293035/09

*1.ª edição:* Maio de 2009





# Índice

|  |     |
|--|-----|
| O David é nosso amigo . . . . .  | 9   |
| David B. Goldey: Auto-retrato com amigos em pano de fundo. . . . .   | 11  |
| <i>Manuel Villaverde Cabral e Rui Graça Feijó</i>  |     |
| <i>Curriculum Vitae</i> . David Baer Goldey. . . . .   | 51  |
| Tempo e explicação. Pré-formação, epigénese e pseudomorfose<br>nos Estudos Comparativos . . . . .  | 55  |
| <i>Hermínio Martins</i>  |     |
| Dependência externa e autonomia na política portuguesa:<br>atitudes e comportamentos do <i>Foreign Office</i> perante<br>a ascensão do autoritarismo em Portugal . . . . . | 121 |
| <i>Manuel Villaverde Cabral</i>  |     |
| As instituições políticas da democracia portuguesa . . . . .   | 141 |
| <i>Marina Costa Lobo, António Costa Pinto e Pedro Magalhães</i>  |     |
| <i>To boldly go where no man has ever gone before.</i><br>As decisões do Presidente Sampaio de Dezembro de 2001<br>e de Julho e Dezembro de 2004 . . . . .                 | 175 |
| <i>Fernando Marques da Costa</i>   |     |
| O referendo de 11 de Fevereiro de 2007.<br>Sentido e alcance da primeira vitória de um <i>Sim</i><br>numa disputa referendária em Portugal . . . . .                       | 217 |
| <i>Rui Graça Feijó</i>   |     |





|  |     |
|--|-----|
| Profissionalismo político e representação. . . . .   | 239 |
| <i>Ana Paula Garcês</i>  |     |
| A culpa morre sempre solteira? <i>Accountability</i> , qualidade<br>da democracia e governação em Portugal . . . . . | 285 |
| <i>Carlos Jalali e Patrícia Silva</i>  |     |
| Cinco reflexões sobre os desafios de uma estratégia nacional.<br>Texto de homenagem a David Goldey . . . . .         | 309 |
| <i>Jorge Sampaio</i>   |     |
| Nota sobre os autores. . . . .   | 321 |





## O David é nosso amigo

Esta brevíssima afirmação é quanto basta para definir com a justeza da medida certa a relação entre os autores dos ensaios aqui reunidos e o homenageado por este volume. Verdade seja dita, trata-se de uma forma rara de amizade: longa, persistente, funda, exigente, curiosa, encorajadora, acolhedora, a que não falta a partilha do pão e do vinho, e de uma sonora gargalhada de boa disposição.

A figura de David B. Goldey, para além de se ter revelado noutras dimensões, como em relação a França, que não poderão aqui ser contempladas, assumiu em relação a Portugal particular relevo em dois campos.

Por um lado, David Goldey foi um esteio, dentro da Universidade de Oxford, de uma atitude que via os Estudos Portugueses numa perspectiva ampla e muito aberta às Ciências Sociais no seu conjunto. O exemplo dessa atitude foi dado pelo seu empenho – juntamente com Hermínio Martins – na organização, ao longo de perto de vinte anos, de um Workshop anual, invariavelmente seguido por uma magnífica recepção na sua casa de Osney. Os colaboradores deste volume e muito mais convidados tiveram então ocasião de expressar e debater ideias – e de admirar a imensa cultura do nosso anfitrião.

Esta faceta de interesse pelas coisas portuguesas que David Goldey revelou, desde que visitou Portugal pela primeira vez no início da década de 1970, não foi descurada pela Universidade onde sempre leccionou. Assim o vimos muitas vezes servir de orientador de teses de doutoramento a jovens académicos que procuraram completar em Oxford a sua formação, em Ciência Política; e vimo-lo também ser nomeado examinador interno de outras tantas teses sobre temática portuguesa noutros domínios das Ciências Sociais, e desempenhar com inteiro à-vontade essa sua tarefa, discutindo com pertinência as teses apresentadas.

Devemos igualmente a David Goldey uma particular acutilância na análise da política portuguesa, cujos desenvolvimentos seguiu sempre de



*O David é nosso amigo*

perto – quem não recorda a sua participação entusiástica em caravanas eleitorais, de diversos partidos e candidatos, um pouco por todo o país? Em particular, devemos-lhe a constante evocação de quadros comparativos pertinentes e um desvelo muito particular pelo estudo do comportamento eleitoral.

Portugal soube responder. Apraz-nos registar que a Presidência da República esteve atenta aos sinais dos tempos e David Goldey é, muito justamente, comendador da Ordem do Infante D. Henrique.

Como é timbre das clássicas universidades inglesas, o magistério de David Goldey foi mais vivamente sentido no contacto pessoal do que na produção escrita. Nesse sentido, é um enorme privilégio para os colaboradores deste volume poderem contar-se entre o número daqueles que puderam beneficiar dessa forma superior de contacto académico e humano. E com a entrevista com que abre este volume na qual David Goldey se auto-retrata e nos revela o carácter polifacetado da sua relação com Portugal e com o universo da política, bem como as suas exigentes intervenções cívica e académica – procurou-se um meio que estivesse o mais próximo possível daquele em que o nosso homenageado tão fluentemente se exprimiu ao longo da sua carreira, dispensando ter de pôr na boca de terceiros o que na sua fica muito mais bem dito.

Com os ensaios aqui reunidos quiseram todos eles agradecer e retribuir, na medida do possível, a generosidade do seu saber compartilhado. Obrigado, David.

Manuel Villaverde Cabral  
Marina Costa Lobo  
Rui Graça Feijó



# David B. Goldey: Auto-retrato com amigos em pano de fundo<sup>1</sup>

*Quem é David B. Goldey?*

Sou quem sou (isto soa um pouco eclesiástico, não é verdade?). Julgo que tive três influências formativas na minha vida: a minha educação no seio de uma família de judeus *peu croyants* não praticantes, e politicamente liberal (no sentido americano), em Brooklyn, Nova Iorque; a frequência da Cornell University; e, finalmente Oxford, a França e Portugal.

As minhas origens radicam-se solidamente no mundo da imigração americana. Os meus avós, muito avisadamente, deixaram a Rússia czarista por volta dos finais do século XIX, sem qualquer pesar, e por isso nunca na minha família existiu um país em relação ao qual houvesse grande sentimentalismo: nós éramos americanos, felizes por o sermos – e eu ainda assim me sinto. Isto não quer dizer, naturalmente, que não possa ser crítico das políticas governamentais, tanto domésticas como internacionais – especialmente quando o poder está com os republicanos! Na verdade, passa-se precisamente o contrário: há em mim um sentimento forte de como o país deveria ser e de como se deveria comportar.

A minha mãe nasceu em Brooklyn, o meu pai imigrou com cerca de 5 anos, juntamente com a sua própria mãe que estava atacada de tuberculose, para se juntar ao seu pai que partira primeiro – o padrão do costume. Os meus avós eram da Ucrânia, e por isso partiram de Odessa. Há um momento proustiano maravilhoso no decurso de uma visita que o meu pai me fez quando estava em Oxford e em França. Ele estava

---

<sup>1</sup> Entrevista conduzida por Manuel Villaverde Cabral e Rui Graça Feijó.





*Manuel Villaverde Cabral e Rui Graça Feijó*

próximo dos 70 anos e tinha-se esquecido por completo dessa sua primeira viagem, até que viu o azul do Mediterrâneo que lhe trouxe à memória factos ocorridos na sua viagem como emigrante, como por exemplo o facto de, enquanto filho mais velho, estar encarregado de se chegar próximo da amurada para lançar ao mar os lenços empapados de sangue que a sua mãe ia acumulando – o que lhe proporcionava a oportunidade, que doutro modo não teria, de ver o mar. A minha avó devia ter uma vontade de ferro para subir as escadas de Ellis Island, sem tossir nem aparentar fraqueza. Morreu pouco depois – e aí começaram os trabalhos do meu pai.

Ambos os meus pais vieram de famílias pobres e numerosas (seis irmãos em cada), mas ao meu pai aconteceu ainda adquirir uma madrasta per-versa. Foi posto fora de casa e com 11 anos vivia sozinho num quarto, trabalhando antes e depois da escola, para «manter corpo e alma juntos». A lei obrigava-o a ir à escola até à idade de 13 anos, mas depois disso passou a trabalhar a tempo inteiro, embora estivesse ansioso por continuar a sua educação. Um dia, contou-me que até ter arranjado o seu primeiro emprego decente como tipógrafo, com 16 anos, ele achava que toda a gente passava a vida com fome, já que era isso mesmo que acontecia com ele. Ajudou a organizar o sindicato na oficina de tipografia, e acho que os patrões nunca lhe perdoaram essa atitude. Por exemplo: nunca lhe permitiram organizar-se em função dos turnos que lhe teriam permitido ir à escola de noite e tentar ser um advogado.

A minha mãe conseguiu completar os seus estudos, e tornou-se profes-sora primária com 18 anos. Por vezes recordava-se dos rapazes italianos da sua primeira turma, que eram muito maiores do que ela, que a acompanhavam a casa para a protegerem de quaisquer distúrbios.

Ambos os meus pais eram membros da Young People's Socialist League (YPSL), uma ramificação do movimento operário judeu – se não erro, do Jewish Bund, e foi aí que se encontraram. Eram ambos idealistas, e nunca abandonaram essa atitude. O New Deal tornou-os democratas. Ambos tinham conhecido na pele o desdém pelos novos imigrantes e o anti-semi-tismo. Alguns dos irmãos da minha mãe alistaram-se na I Guerra Mundial, mas o meu pai era pacifista – felizmente para ele, só foi chamado no Dia do Armistício, o que lhe poupou muitas chatices... Também foram muito marcados pela Grande Depressão, quando perderam todas as poupanças que tinham, e o meu pai ficou desempregado cerca de um ano. Nessa altura a minha mãe arranjou trabalho suplementar para sustentar os pais e os sogros

Outra coisa que os marcou imenso foi a ascensão do nazismo, e mais tarde o Holocausto, que exterminou, num sentido literal, quaisquer vestí-gios da nossa família que tivessem ficado desse lado do mundo.





*David B. Goldey: Auto-retrato com amigos em pano de fundo*

Tudo isto transmitiu aos meus pais um agudo sentido de justiça social, muito focado nos EUA, na justa medida em que a história da nossa família se iniciou efectivamente na América e não havia nada fora desse país. Os meus pais eram gente delicada, generosos, amigos, *menschen*, bons exemplos. Espero que estas evocações transmitam algo do sabor e da atmosfera em que eu cresci.

A nossa casa era modesta. O telefone era usado apenas de vez em quando, para mensagens importantes, e nunca para tagarelice. Chamadas interurbanas, então, eram só em caso de emergência. Ambos os meus pais trabalhavam no duro, e por isso podíamos viver num quarteirão simpático de Brooklyn, na baía exterior. Aí víamos os comboios navais sair para o mar para atravessar o Atlântico durante a guerra. O meu irmão e eu próprio trabalhávamos aos fins-de-semana desde os 13 anos, quando era legal arranjar trabalhos em *part-time*; e, no Verão, trabalhávamos como empregados de mesa, ou então como vigilantes em campos de férias. Eu próprio cheguei a trabalhar (da forma mais incompetente possível) na construção civil numas férias já no período da universidade, e mais tarde como trabalhador agrícola: este foi o trabalho mais duro que alguma vez tive de fazer, apanhar fruta e vegetais na costa oeste, num ano em que eu e alguns amigos atravessámos o país a fazer pequenos trabalhos (foi isto no ano anterior ao último ano da faculdade). Finalmente, no Verão de 1961, eu estava de volta a casa, depois de terminar o meu doutoramento, e passei o Verão a trabalhar numa firma de vestuário em Manhattan, onde os alfaiates – os aristocratas do ofício – eram todos italianos; os judeus ocupavam-se das máquinas de costura; o armazém era como as Nações Unidas, com muitos porto-riquenhos e afro-americanos vindos recentemente do Sul. Isso é que foi uma educação! Trabalhar com gente que noutras circunstâncias seria mesmo difícil conhecer ensina muito rapidamente acerca das vidas e das suas circunstâncias, e em primeira mão. A «observação participante», como lhe chamam os antropólogos, que aí experimentei veio a ser muito útil mais tarde em França e em Portugal, e mesmo na própria Inglaterra – embora só agora me esteja a aperceber realmente do seu impacto.

Na nossa casa havia um grande sentimento de afecto: tínhamos a noção de sermos desejados – mas também não havia dúvidas quando fazíamos algo que desagradava. Também era uma casa politicamente activa, e os meus pais entretinham-se em homéricas discussões à mesa do jantar, sobretudo acerca da União Soviética (pela qual o meu pai tinha pouca simpatia). A minha mãe tinha uma visão mais declamatória da política, que deixou traços, mas a minha maior influência foi sem dúvida o meu pai, que teve sempre uma visão realista e consequente, temperada pelas dificuldades com que vivia. Mas, em comum, ambos acreditavam profundamente na



educação, e encorajavam-nos a sermos bons alunos. Havia livros e discos lá em casa. Televisão (e um automóvel) só depois do meu irmão e eu termos ido para a universidade – coisa que esteve sempre nos horizontes dos meus pais, de forma que pudéssemos ter uma profissão. Foi graças à sua generosidade que pude ir para Cornell, e também porque ganhei uma bolsa *Regents* de 400 dólares – quando as propinas custavam 600! Imaginem só! No meu primeiro ano trabalhei na biblioteca para acumular a diferença, e no segundo ano obtive uma bolsa da Telluride House, uma bolsa que incluía residência, isto é, quarto e alimentação, o que foi uma imensa ajuda. E foi precisamente a ligação entre Telluride e o Lincoln College que me trouxe para Oxford quando acabei os meus estudos em Cornell em 1957. Faço parte da sortuda geração que chegou à idade adulta no período das *trente glorieuses*, quando a prosperidade e as reformas sociais anteriores criaram oportunidades para aqueles que tinham origens mais humildes para progredirem de forma marcada. Essa foi uma enorme diferença em relação à geração dos meus pais – justamente como é uma diferença em relação aos nossos dias.

*Como se começou a interessar por História e por Política?*

Como já disse, foi a partir de casa. O meu pai gostava de ler livros de História e eu aprendi esse gosto com ele. Foi uma disciplina de que sempre gostei na escola. O meu pai e eu dávamos passeios à noite – quem me dera ter feito isso mais vezes!... – e eu perguntava-lhe coisas sobre as suas experiências e as suas opiniões políticas, tanto do passado como do presente. Aprendi imenso dessa maneira, e acho que acabei mesmo muito influenciado por essas experiências. Ambos gostávamos desses passeios com conversas. E depois ele levava-me a um bar para beber uma cerveja – mesmo que eu ainda não tivesse idade mínima legal para o fazer. Não há nada melhor para se fazer quando se tem 16 anos! Para ele também havia um elemento de prazer, porque tinha muito orgulho nos filhos, e vibrava com o sucesso deles nuns estudos com que ele apenas pudera sonhar. Por vezes encontrávamo-nos no jornal e na tipografia onde ele costumava trabalhar, na W 12<sup>th</sup> Street, julgo eu, a sul da Union Square. Isso trouxe-me a mim próprio um momento proustiano quando estive a ensinar na New York University talvez há dez anos. Eu tive de obter um destes cartões de identidade que agora se usam, e para isso tive de ir a um edifício recentemente adquirido pela universidade, onde se localizavam esses serviços – e reconheci o edifício onde o meu pai trabalhava, o que me trouxe um ror de memórias, já que ele, havia muito, partira.

Cornell foi, em larga medida, uma revelação. Intelectualmente, acho que nunca estive tão excitado como nesse primeiro ano na universidade



David B. Goldey: Auto-retrato com amigos em pano de fundo

(onde entrei ainda com 17 anos). É fácil desancar em disciplinas como «Grandes Pensadores do Ocidente, de Tales a Thomas Wolfe» (este é um título inventado, claro está), mas se na realidade essa disciplina proporciona o primeiro contacto com essas ideias, então é incrivelmente estimulante. Além disso, foi a primeira vez que tive a oportunidade de conhecer *wasps*, a maioria dos meus *landsmen*, quando o que eu conhecia era a escola de Brooklyn, meio judia, meio italiana. Em Cornell tive excelentes professores tanto de História como de Governo. Estudei teoria política com o Professor Mário Einaudi, que tinha sido um refugiado antifascista e era filho do Presidente da República Italiana – mas não se parecia nada com os meus antigos colegas de escola.

Para se obter a edição de Moscovo das obras completas de Marx e Engels, tínhamos de pedir licença a uma autoridade federal qualquer, mas isso não limitava a liberdade de expressão nas aulas – embora estivéssemos em pleno macarthismo, de que um dos meus professores da escola acabara de sofrer. Tive também um excelente professor de História Francesa Contemporânea, E. W. Fox, que escreveu um livro notável – *The Other France: history in geographical perspective*. Era um notável professor e um homem muito educado, e ter trabalhado com ele parece ter-me convencido a fazer mais trabalho nessa área. Isso era possível porque eu tinha aprendido bem o Francês na escola (era na altura a minha única segunda língua). Além disso, Cornell era etnicamente de uma razoável homogeneidade. Havia grande número de alunos judeus dada a proximidade a New York City, mas quase não havia asiáticos ou afro-americanos. Em termos de classe, porém, era uma universidade bastante *mista*, na medida em que era simultaneamente pública e privada, e as partes públicas (Agricultura e Trabalho e Relações Industriais) acabavam por diluir a presença dos brancos *wasp* da Ivy League nalgumas fraternidades. Era um local muito interessante, apesar de um pouco isolado.

Eu gostava imenso de conhecer a Europa, mas não tinha dinheiro a não ser que conseguisse uma bolsa, e para isso precisava de obter boas notas. Num mundo ideal, eu gostaria de ter ido para Paris, mas Telluride tinha um programa de trocas com o Lincoln College de Oxford, e foi o que eu consegui arranjar. Cheguei a Oxford no Outono de 1957 com uma ideia daquilo que iria fazer muito parecida com a que tivera ao chegar a Cornell quatro anos antes, ou seja, quase nada. Para um americano, Oxford é aparentemente muito semelhante a uma universidade americana que chega a enganar por completo a realidade! Ao contrário de alguns americanos, não fico ofendido com esse facto; e adoptei o bom velho princípio colonial inglês de que os nativos deveriam encarregar-se dos seus próprios assuntos, ao passo que eu estava ali para absorver coisas diferentes das minhas experiências passadas. Estudar no estrangeiro é uma maneira fantástica de



ficar a conhecer países e povos, se se tiver interesse nisso. Através da sua compreensão, acabamos por nos aperceber melhor de quem nós próprios somos, e apreciar mais o nosso próprio país. Mesmo ao sentir-se em casa, como acontece em França e em Portugal, é-se sempre um estrangeiro, e é necessário ter grande sensibilidade para coisas que não se dominam. Há ainda alguns aspectos das relações sociais britânicas que eu ainda não compreendo. Mas se se começa a compreender, então abrem-se portas de múltiplos níveis da sociedade que seria difícil conseguir a partir de casa ou de qualquer ponto distante, e que ajudam imenso na análise.

A bolsa que recebi era por dois anos, tempo suficiente para fazer um *M. Litt*, uma tese breve, e tive a extrema sorte de ter como supervisor Philip Williams – um homem que era tão simpático como inteligente e consciencioso. Comecei por estudar a primeira grande crise financeira francesa depois da I Guerra Mundial, e a incapacidade de um governo de esquerda de lidar com ela. A minha investigação correu melhor do que aquilo de que eu estava à espera. Philip ajudou-me a arranjar mais uns fundos para permanecer em Oxford por mais dois anos, e o *M. Litt* transformou-se em *D. Phil.* (doutoramento). Por essa altura, era extremamente interessante poder ir a França, devido à guerra da Argélia e ao início da V República. Philip escrevia livros sobre esses temas, e pareceu-me natural deslocar-me da História (cujos traços estavam sempre à minha volta) para a Política, que cada vez me interessava mais. Ganhei uma Junior Research Fellowship no Nuffield College, e depois fui eleito *Fellow & Tutor* em Política, já no Lincoln, em 1963.

A cada passo pensava: é mais fácil atravessar o canal que o oceano, vou-me deixar ficar por Oxford um pouco mais e depois regresso a casa. Devia ter tido mais atenção ao que os franceses dizem: *ce n'est que le provisoire qui dure*. E depois casei, em 1971, com a Patrícia – a melhor decisão da minha vida – e passei a estar interessado em Portugal na medida em que ela também estava. Tivemos os nossos filhos, e ambos tínhamos trabalho nas universidades do Reino Unido. Assim, acabei por passar toda a minha vida adulta em Inglaterra, coisa que nunca me havia passado pela cabeça da primeira vez que pus o pé na Europa. O meu plano na altura era ficar dois anos!

*É interessante constatar que se interessou pela Política enquanto actor, acompanhando o seu pai e depois, fora do seu país, trocou o papel de actor pelo de analista.*

E ainda bem que assim foi, já que tenho a noção de que nunca teria sido um político de sucesso – embora quando era jovem me tivesse tentado. Mas, na verdade, nunca teria tido sucesso. Não tenho nem o



*David B. Goldey: Auto-retrato com amigos em pano de fundo*

temperamento nem a paciência para a política como profissão. Voltei a dar-me conta disso, agora que, com a minha reforma, me voltei a envolver em questões pequenas na minha comunidade local. Se tivesse permanecido nos EUA, acho que teria sido fácil ter sido capturado pelo movimento dos direitos cívicos. Eu detesto o racismo. Como estrangeiro, não me podia envolver do mesmo modo na política britânica – mas o mesmo não se pode dizer de assuntos académicos. Envolvi-me – e com sucesso – nas campanhas para levar a Universidade de Oxford a recusar-se a jogar com equipas segregadas (só brancos!) da África do Sul. E foi aí que conheci a Patrícia, o que prova que é possível juntar o útil ao agradável. Também houve questões relacionadas com as admissões à universidade, tornando Oxford mais sensível a candidatos provenientes de meios mais modestos e de fora das escolas privadas. E empenhei-me a fundo na questão de parar o processo de concessão de um grau honorífico a Mrs. Thatcher. Essa foi uma campanha divertidíssima!

*Lembro-me de que nessa altura se realizou a Congregation mais concorrida de sempre...*

... mas só até há pouco tempo, já que o *vice-chancellor* que está agora de partida, conduzido pelo seu autismo e desatenção à mobilização que percorria a universidade, conseguiu há pouco reunir mais gente contra si. De qualquer forma, fui um membro activo da *Politics sub-faculty* e no meu colégio, com grande empenho nas instituições de autogoverno em que participei. Agora que chegou a hora da reforma, deixo isso aos meus colegas mais novos.

*O envolvimento com a política desde uma idade precoce tem algo a ver com o interesse por Portugal, depois do interesse primeiro pela França?*

Até certo ponto, sim, por causa de 1974. Eu tenho uma repulsa epidérmica por Estados policiais. Mas o ponto a sublinhar é a relação com a Patrícia, que aprendeu português quando trabalhou no Brasil, e depois fez lá algum trabalho antropológico. Depois de nos casarmos, manter a relação com o Brasil não era muito prático, e por isso ela pensou transferir os seus conhecimentos linguísticos para Portugal.

*A princípio, os interesses dela centravam-se no Nordeste, não era?*

Sim, no Nordeste Brasileiro, com os seus latifúndios, os trabalhadores sem terras, as secas que provocavam migrações forçadas, e movimentos





*Manuel Villaverde Cabral e Rui Graça Feijó*

escatológicos de protesto. Mas ela sentiu que não conseguia confrontar-se novamente com outra situação de latifúndios, de miséria e de injustiças, e por isso riscou o Alentejo. Foi então que pensou no Norte, onde Jorge Dias tinha feito trabalhos sobre comunidades de pequenos camponeses.

*Vilarinho das Furnas, uma dessas comunidades, acabava de ser submersa por uma barragem.*

Claro. As aldeias não foram consultadas, e os seus habitantes eram normalmente tratados desdenhosamente pelas autoridades do Estado Novo. Por isso a Patrícia escolheu uma aldeia na serra do Gerês onde, até 1945, a principal estrada era a jeira romana. Revelou-se uma escolha interessante, onde muita mudança social estava efectivamente a acontecer: uma aldeia de 60 casas mas com muitas casas vazias por causa da emigração para a Europa Ocidental – a única via de melhorar um bocadinho a sua situação e de escapar ao recrutamento militar para a guerra de África. No Inverno, a aldeia apenas tinha dois homens entre os 18 e os 45 anos de idade, ambos com certas debilidades.

*Estamos a falar de que datas?*

1971-1972. A Patrícia viveu na aldeia durante um ano. Como não tínhamos dinheiro, raramente vinha a Inglaterra. Eu visitava-a nas férias académicas.

A Patrícia demorou um mês até arranjar quem lhe arrendasse uma casinha (com corte de gado por baixo). A princípio, temeu-se na aldeia que ela fosse uma espiã da polícia. O presidente da Junta era um dos lavradores mais abastados, mas como nomeado pelo governo, não tinha qualquer autoridade entre os seus conterrâneos. A aldeia era governada, como havia muito, pelos proprietários de terra mais velhos através de um sistema de *roda*, e que detinham a confiança da população. Eles lavravam as suas leiras com os bois, e por isso tinham de lavar todos em conjunto, porque se o não fizessem prejudicavam as culturas dos vizinhos. Depois, era preciso decidir quando colher, precisamente pelos mesmos motivos. Praticava-se o sistema de rotação trienal. Eu assisti ao fim de mil anos de agricultura na Europa. Isso foi absolutamente fascinante para um rapaz da cidade que só sabia do assunto pelos livros que lera.

Todas as casas tinham leiras aráveis, terra nos pomares, pedaços de terra nos baldios onde iam buscar lenha para o lume. Trata-se do que chamamos uma agricultura de subsistência limitada nos *inputs* – excepto em trabalho! – e na tecnologia, que alimentava uma população nos tempos mais





*David B. Goldey: Auto-retrato com amigos em pano de fundo*

difíceis. No tempo da guerra, a vida nessas aldeias era miserável, e havia fome. Muitos jornalheiros e gente de outros ofícios abandonaram a terra, muitos a caminho do Brasil. Talvez poucos tenham tido a capacidade de pagar passagens para tão longe, mas quando as portas da Europa Ocidental se abriram, então todos podiam partir e não havia razão para ficar. A vida era dura e cheia de contrariedades, mas as pessoas eram maravilhosas e eu afeiçoei-me a muitos deles. Foi uma experiência maravilhosa e muitíssimo enriquecedora.

A aldeia podia ser um pouco triste no Inverno. Faz frio na serra, e os homens jovens, e mais recentemente as jovens mulheres, não passavam muito por lá. Mas regressavam no Verão quando a aldeia se enchia de nova vida. Podia observar-se um grande número de influências da emigração, além da óbvia, que consistia na mudança nas casas devido às remessas. Mas mesmo dentro delas: dantes as mulheres ficavam de pé enquanto os homens comiam (como ainda me lembro de ver fazer a minha avó). Mas agora as jovens mulheres que regressavam de França insistiam em se sentar com os homens – deixando as suas mães de pé, como sempre. Isto ajudou-me a compreender melhor a França – assim como noutras ocasiões a França me ajudou a melhor conhecer Portugal.

*1972 representou o pico da emigração, e a maior parte dos que partiam eram homens. Podemos mesmo dizer que nesse ano 3% dos homens portugueses emigraram.*

Havia realmente um enorme número de portugueses a chegar a França.

*Na primeira vez que veio a Portugal viajou de comboio?*

De facto, não. Como sabíamos que a Patrícia queria fazer trabalho de campo em Portugal, decidimos vir cá na nossa lua-de-mel para aplanar as coisas, e decidimos então vir de avião. Apanhámos comboios e alugámos carros, dependendo das circunstâncias, e visitámos a serra do Gerês. Pelo menos uma vez, regressei a Inglaterra de comboio, via França – penso que foi em 1972. O comboio estava cheio de homens cujas identidades mal eram fiscalizadas nas fronteiras espanhola e francesa – Pompidou queria trabalho barato. Eu fui um dos poucos chamados à parte na fronteira francesa só porque tinha um aspecto diferente dos outros, e a polícia francesa ficou muito desapontada quando mostrei o meu passaporte americano.

*Quer dizer, então, que a sua relação com Portugal se iniciou verdadeiramente em 1971.*





*Manuel Villaverde Cabral e Rui Graça Feijó*

Graças à Patrícia, sim. Voltámos cá com muito maior regularidade depois de 1974, e viajámos imenso pelo país fora. Em 1976 entrevistei várias pessoas em diferentes partes do país sobre o que se tinha passado em 1974-1975. Mas desde 1978 que começámos a pensar em tentar comprar uma pequena propriedade perto da praia para as férias com as crianças, e também porque a Patrícia se mantinha ligada a vários projectos em Portugal. Começámos por procurar no Norte, que era o que melhor conhecíamos, mas a água do mar é demasiado fria e as praias são muito ventosas. Decidimos então procurar na costa atlântica na zona de Malveira da Serra – nessa altura umas boas duas horas de viagem a partir de Lisboa.

*Além da área de referência já mencionada, o Alto Minho, que mais conhece de Portugal?*

Na verdade, não conhecemos o Algarve para além de Sagres e de Tavira, nem o interior sul do Alentejo. Quanto ao resto, viajámos por toda a parte, costa e interior, vendo coisas lindíssimas mas, ao mesmo tempo, monumentos escandalosamente vandalizados.

Eu segui uma campanha eleitoral na parte sul do distrito de Castelo Branco, com um candidato do PSD, e fiquei a conhecer bem essa zona do país. O Rui (Feijó) também nos abriu outras portas no Entre Douro e Minho. Quando a Patrícia esteve a ensinar em Vila Real, aproveitámos para conhecer essa região também – até fomos propositadamente a Rio d'Onor. Na nossa viagem de 1976, combinámos trabalho e lazer e vimos uma grande parte do distrito de Évora, onde fomos apresentados a vários quadros comunistas, que trabalhavam oficialmente na Reforma Agrária. Tudo isto dependia, na altura, da Patrícia, uma vez que o meu português ainda era insuficiente. Fomos à sede da Reforma Agrária em Évora, onde vimos um homem muito taciturno, que julgo ter sido um clandestino e que tenha estado preso. Íamos ver a primeira propriedade a ser ocupada nesse distrito, e eu mostrei-lhe um mapa pedindo-lhe indicações. Acabou por nos dar indicações erradas porque, segundo a Patrícia veio a descobrir, o homem não sabia ler.

Visitámos uma herdade que suponho que se chamava Estrela Vermelha, onde o responsável local nos informou como é que tinham entrado em contacto com o Otelos antes de ocupar a propriedade para garantir que o COPCON não interviesse contra eles. Pareceu-me que essa atitude demonstrava uma certa sofisticação política e uma preocupação genuína com as pessoas concretas. Era também uma ilustração perfeita do princípio leninista da consciência a sobrepor-se à espontaneidade!





*David B. Goldey: Auto-retrato com amigos em pano de fundo*

Também nos encontrámos com o governador civil de Évora, um jovem simpático, que tinha sido oficial militar, cuja principal preocupação era que o governo tentasse expulsar as pessoas das propriedades ocupadas e que sobrassem para cima dele os cacós desse processo.

*Conserva notas desse período?*

Se as pudesse localizar...

*Mas costuma tomar notas?*

Faço os possíveis...

*Como é que entrou em contacto com esses quadros comunistas de Évora?*

Trazíamos já contactos de Oxford e de Reading, onde a Patrícia trabalhava. No que toca ao Alentejo em geral, foi o Armando Trigo de Abreu, que tinha contactos através dos seus colegas do Instituto Gulbenkian de Ciência, em Oeiras.

*E o Armando era, naturalmente, um velho conhecido...*

... e um excelente amigo. Conhecemo-nos por pouco tempo em Oxford, e voltámos a ver-nos em Portugal. Devemos imenso aos amigos e conhecidos portugueses que foram sempre muito generosos com o seu tempo e os seus contactos.

*Além do Armando, já conhecia mais portugueses de Oxford?*

Começámos por abordar um sociólogo português exilado, o Hermínio Martins (então *Fellow* do St. Antony's College e hoje, com toda a justiça, *Emeritus Fellow* – e nosso grande amigo) quando a Patrícia decidiu que iria fazer um estudo sobre Portugal. Conhecemos também o Armando e o João Cravinho. O José Cutileiro, cujo maravilhoso livro sobre Mon-saraz ambos lemos, encontrou-se connosco, creio que em 1974, quando ocupava uma posição na Embaixada portuguesa em Londres, creio que de assessor cultural. Conhecemos o Manuel (Villaverde Cabral) quando chegou a Oxford como Gulbenkian Research Fellow no St. Antony's, e o Rui (Feijó) quando veio para o mesmo colégio preparar a sua tese de doutoramento. Já tínhamos travado conhecimento com a Mena Mónica e anos mais tarde com o Rui Ramos, ambos como estudantes de doutoramento.





*Manuel Villaverde Cabral e Rui Graça Feijó*

Posso mesmo acrescentar que fui examinador desses três doutoramentos. Anos mais tarde haveria ainda de conhecer a Ana Paula Garcês, da Universidade Católica de Lisboa, também em St. Antony's.

Além disso, ensinei vários estudantes *undergraduate* na componente de Políticas da Europa Ocidental, entre os quais Carla Antunes da Silva, cujo pai me convidou a seguir a sua campanha eleitoral em Castelo Branco, e depois o Carlos Jalali. E tive a sorte de orientar as teses de doutoramento do Carlos e da Marina Costa Lobo, ambas já publicadas em Portugal.

Conheci pessoalmente Jorge Sampaio quando veio a Oxford na qualidade de Presidente da Câmara de Lisboa; e Cavaco Silva quando já não era primeiro-ministro e veio dar uma conferência. E, claro está, conheci os inúmeros convidados da Portuguese Studies Workshop, mais recentemente alargada a Oxford Workshop on Portuguese and Lusophone History, Politics & Society, que o Hermínio congeminou e animou, primeiro nas instalações do West European Centre do St. Antony's, no número 70 de Woodstock Road, e que depois mantivemos em funcionamento cerca de vinte e cinco anos.

Oxford é um sítio onde se encontram portugueses inteligentes, estudantes, graduados, colegas, visitantes distintos. Recentemente, o Centro Camões, primeiro sob a batuta da Maria João Branco e agora da Luísa Pinto Teixeira, contribuiu para que se alargassem ainda mais esses contactos.

*Voltando à questão dos estudos portugueses em Oxford e às ligações portuguesas que o David tinha. Pode dizer-nos mais qualquer coisa a este propósito? Por exemplo: nunca houve muitas publicações. Organizaram-se conferências e seminários, mas talvez devêssemos ter tido mais resultados passados a escrito...*

Com certeza que concordo. Deveríamos ter feito mais. Houve vários artigos que foram publicados cuja origem se encontra nas apresentações feitas no nosso seminário. Tivemos excelentes manuscritos no *workshop*.

*Estamos a falar do tempo anterior ao uso de processadores de texto, em que nem sempre era fácil guardar cópias dos originais apresentados!...*

Alas!

*Mas o David quase não publicou nada em português.*

A Patrícia, sim, ela publicou em português vários trabalhos. Mas eu não me atrevia...





*David B. Goldey: Auto-retrato com amigos em pano de fundo*

*Nós poderíamos ter traduzido esses artigos.*

É muito generoso da vossa parte, mas não creio que tivesse sido uma boa utilização do vosso tempo. E, francamente, estávamos numa época – que entretanto mudou – em que Oxford não estava obcecada com a questão das publicações. Mas certamente poderíamos ter feito melhor nesse campo – e tínhamos os materiais para isso.

*Dizia isto também a pensar em si...*

A pensar em mim e a pensar em nós. O que me faz mais pena, contudo, é saber que esses manuscritos, muito bons na sua generalidade, que eu tive a meu cargo, se perderam por razões acidentais. Foram literalmente por água abaixo!

*De qualquer forma, foi em Oxford que ocorreu, a certa altura, a mais fecunda polinização em mentes portuguesas. Gente que foi até lá e teve tutores, que é uma coisa ainda hoje muito especial, que foram a seminários e a colóquios e onde depararam com oportunidades para testar as suas ideias e ver pessoas de campos vizinhos como nunca tinham experimentado na vida. Isto tem um valor incalculável. A formação do pensamento daqueles de nós que tiveram a fortuna de passar por Oxford é incomensurável.*

Concordo que a importância de Oxford parece destacar-se no panorama anglo-saxónico na época de que estamos a falar.

*Se me é permitido acrescentar uma coisa, direi que até 1974, em Portugal, ciências sociais eram equivalentes a Paris. Os autores que se liam em Portugal no início da década de 1970, mesmo antes de 1974, vinham de França. O Manuel (Villaverde Cabral) estava em França, como tantos outros. Depois de 1974, o mundo anglo-saxão tornou-se muito mais importante para as ciências sociais portuguesas – e nesse campo a universidade que se destacou foi Oxford. Hoje em dia parece que Cambridge está a levar a melhor...*

Penso que sou capaz de vos dizer porquê. No que diz respeito à temática portuguesa, tanto o Hermínio como eu nos reformámos, e por isso deixou de haver durante algum tempo quem supervisionasse oficialmente os estudantes de assuntos portugueses (o que não se pode dizer do resto do mundo lusófono). Depois, o Centro Camões perdeu a ligação que poderia ter tido com a História, e instalou-se nas Línguas Modernas durante vários anos, e, em geral, esteve pouco activo, especialmente nas Ciências



Sociais. A nova directora, devo reconhecê-lo, é muito dinâmica e nutre grande simpatia pelas Ciências Sociais e pela História. Também a Nancy Bermeo aceitou um posto definitivo no Nuffield College, onde pontifica o Laurence Whitehead, autoridade internacionalmente reconhecida no campo da democratização, e que inclui Portugal no contexto dos seus trabalhos e reflexões. Finalmente, parece que a FCT decidiu, a certa altura, não enviar para o exterior estudantes de doutoramento em Ciências Sociais que pudessem realizar os seus estudos em Portugal. Esta é uma decisão estranha, uma vez que olhar para o país de origem a partir de uma outra perspectiva é uma vantagem, e estudar no estrangeiro é uma grande mais-valia para a formação pessoal. Creio que nessa altura estavam mais preocupados com Ciências Duras e com Tecnologia.

Num outro plano, Cambridge sempre teve excelentes colaboradores no domínio das Ciências Sociais e Teoria Política; teve um catedrático de Ciência Política, mas, graças a Maurice Cowling, sem um departamento de política. Por isso, em termos de ciência política, Cambridge é muito mais como a França: muito teórico, muito sociológico – e isso parece ser ainda muito atractivo para muitos estudantes portugueses.

Finalmente, nós perdemos uma grande oportunidade. Se o Raymond Carr, como *warden* do St. Antony's tivesse tido sucesso com a sua ideia de um Centro de Estudos Ibéricos, isso teria dado um grande impulso. Quando a Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, de modo indirecto, se propôs financiar os estudos portugueses em Oxford, eu procurei Ralph Dahrendorf, que tinha substituído Carr no St. Antony's – que era o lugar óbvio para absorver uma iniciativa do género – e tentei interessá-lo pelo projecto. Se Lisboa fosse uma capital no Danúbio, talvez eu tivesse tido sucesso; mas como, de toda a evidência, não era, eu não consegui convencer Dahrendorf a pôr um pouco de dinheiro do St. Antony's como forma de atrair somas muito mais apreciáveis em Portugal.

*Há que contar também com o Brasil. Os brasileiros foram capazes de pôr seed money num Centro de Estudos Brasileiro, e talvez se pudesse ter constituído um centro luso-brasileiro. Mas, por alguma razão, e no que diz respeito a temáticas portuguesas, as ciências sociais parecem ter sempre perdido no confronto com a literatura...*

O encerramento recente do Centro de Estudos Brasileiros reflecte as dificuldades de se operar a partir de uma base de financiamento externo curta.

Acabei por nunca saber ao certo quais os termos em que a doação foi feita, embora muitos dos meus amigos em Portugal me fossem dizendo que a orientação subjacente se dirigia mais às ciências sociais do que à



*David B. Goldey: Auto-retrato com amigos em pano de fundo*

língua em si. Contudo, julgo saber que o Instituto Camões deseja que o seu Centro em Oxford se mova novamente na direcção da História (disciplina da sua primeira directora) e das Ciências Sociais (a disciplina da sua actual directora).

*Entre os últimos estudantes que fizeram a caminhada até Oxford contam-se a Marina Costa Lobo e o Carlos Jajali. Já referiu que foram ambos seus alunos...*

Sim, foram meus estudantes – e grande sorte eu tive. Também supervisionei por um breve período a Ana Paula Garcês, quando ela trabalhava na sua tese de doutoramento no St. Antony's durante um período académico ao abrigo de uma bolsa da Universidade Católica – e também com ela aprendi.

*Examinou as suas teses?*

Não, uma vez que, precisamente, tinha sido orientador dessas teses. Mas examinei a Mena Mónica, o Rui (Feijó), o Rui Ramos... Éramos poucos: o Hermínio que supervisionou algumas teses, e eu... *Hop-a-long Cassidy!*

*Bom, isto mostra que a Universidade não é um ser monolítico que sempre se guia pelo princípio do publish or perish. Há outras formas de criar lastro, como o vosso Workshop...*

Mas esse não deixou um traço material muito directo, embora se tenha aprendido muito e tenha sido importante manter vivo o interesse pelos estudos portugueses em Oxford.

*Exactamente. E isso não é pouco!...*

A institucionalização é que foi muito frágil. É por isso que sinto imensa pena por não ter conseguido interessar Dahrendorf no estabelecimento de um lugar permanente em St. Antony's. A Nancy Bermeo está agora em Oxford, em Nuffield, e estabeleceu um Centro para o estudo da Desigualdade e da Democracia no Departamento de Política – e ela mantém um vivo interesse por Portugal, além de dispor de apoio administrativo como eu nunca sequer sonhei. A actual directora do Centro Camões tem sido muito eficiente na organização de seminários, convidando portugueses para se deslocarem a Oxford, mobilizando donativos, etc. As coisas parecem estar a mexer neste campo.



*Voltemos às visitas a Portugal do David e da Patrícia. De facto, uma vez que “descobriram” Portugal, nunca mais pararam de nos visitar...*

Sim, inicialmente viajámos imenso, sobretudo no Norte e Centro do país, um pouco menos no Alentejo, e quase nunca no Algarve. Quando nasceram as crianças, passámos a estar em Portugal sempre no Verão. No princípio, pensámos comprar qualquer coisa na costa do Minho. Mas pensando melhor, achámos que deveríamos procurar qualquer coisa perto de Lisboa, de forma a podermos voar e depois chegar rapidamente à costa, não muito longe da belíssima serra de Sintra. Andámos dois anos à procura, e, um dia, por acaso, em 1980, metemos por este estradão de terra batida e encontrámos esta maravilhosa casinha, muito velha e a cair, com uma vista magnífica. Nessa altura a Biscaia ainda era uma aldeia de trabalhadores, com gente já de bastante idade a cultivar as leiras escarpadas por baixo desta casa; gente que lavrava a terra com cavalos, e que tinha carneiros e cabras e vacas leiteiras (a cooperativa ainda aqui vinha buscar uns tinões de leite de vez em quando...), e galinhas. Isso era encantador para os nossos filhos, assim como a presença de outras crianças na aldeia. E havia imensos cães, o que o meu filho Dan adorava.

Decidimos que a Patrícia viria duas vezes por ano com as crianças: uma vez na Páscoa (quando eu devia fazer um período de pesquisa em França); e todos juntos nas férias grandes. Quando houvesse eleições, eu viria também. Este esquema funcionou bastante bem e pudemos assim ver os nossos amigos portugueses com mais frequência. Hoje estamos ambos muito ligados a Bisciais e, através dela, a Portugal, que é um país muito belo, com gente muito amiga. Não é difícil gostar de Portugal – embora eu não tenha a certeza se gostaria de trabalhar aqui...

Agora as crianças já são crescidas e vêm ter connosco muitas vezes, porque também eles gostam da Biscaia. Nós os dois também vimos no Inverno, por pouco tempo, e na Primavera, numa estadia que se prolonga pelo Verão, e depois no Outono. Vimos quando podemos ver coisas bonitas, jardinar, beber bom vinho, encontrar os nossos amigos, falar de política (que não é a actividade favorita da Patrícia...), ler os jornais.

*O Armando Trigo de Abreu parece ter tido importância no seu relacionamento com as organizações políticas portuguesas.*

Ate certo ponto, sim. Mas de facto conhecemos o Armando, não através das suas actividades políticas, mas do interesse académico da Patrícia pela agricultura camponesa portuguesa. A Patrícia também se interessou por problemas da emigração portuguesa, e nesse campo beneficiámos da



*David B. Goldey: Auto-retrato com amigos em pano de fundo*

ajuda e hospitalidade da Maria Beatriz e do Armando Rocha Trindade, que também foi prestável na minha própria pesquisa. Antes disso, a Eugénia e o Francisco Pereira de Moura tinham sido de uma grande hospitalidade e auxílio. Foi em casa deles que encontramos o Otelo (talvez em 1978), mas não consegui entrevistá-lo como desejava porque nesse serão tinham convidado também uma vizinha que estava muito interessada em conhecê-lo. Ela dizia ser uma “escultora guerrilheira” – destruía sempre o que acabava de fazer... e se calhar com bons motivos... Ela adorou o Otelo, e ele gostou imenso da situação.

De qualquer forma, a verdade é que me comecei então a interessar pela política portuguesa. Acho que não consigo estar num sítio sem me interessar logo pela sua política. E aquilo que eu sabia acerca da França representava uma grande ajuda na medida em que se tornava muito mais fácil estabelecer...

*... o mapa ideológico, as clivagens?*

Sim. Estudar a França constituiu uma boa preparação para o meu interesse pelas questões políticas portuguesas. Lembro-me de ter falado com alguém do *Foreign Office* que conhecia a França dos inícios da IV República, e que pensava que os políticos portugueses da década de 70 eram semelhantes aos que ele havia encontrado em França 30 anos antes: muito inteligentes e muito famintos de lugares...

E depois, graça a ti, Manuel, e a ti, Rui, graças ao Armando, graças a contactos no PSD e no PCP, eu segui diversas campanhas eleitorais. Não há nada que substitua a experiência em primeira mão, ver as coisas nos seus lugares naturais, falar com as pessoas e fazer perguntas. Segui a campanha presidencial de Soares no Norte: foi uma experiência magnífica com esse animal político por definição. Sampaio – que não se entusiasmava com as campanhas tanto como Soares, mas que viu como é que as coisas se faziam e melhorou substancialmente quando se candidatou à Presidência, comparando com o que havia feito como *leader* de um PS fragmentado – convidou-me para o acompanhar através do país. Mais tarde, tive uma estudante de PPE em Oxford cujo pai era o segundo candidato nas listas do PSD para o Parlamento pelo círculo de Castelo Branco, nas eleições em que Guterres venceu pela primeira vez. Esse candidato, muito gentilmente, incluiu-me na sua comitiva na parte sul do distrito de Castelo Branco, onde parecia conhecer toda a gente (já havia sido um bom deputado pelo seu círculo). A sua campanha aproximava-se da de um candidato francês num círculo eleitoral rural num sistema de eleição bem diferente, o da pluralidade de votos. Foi nesse contexto que descobri





*Manuel Villaverde Cabral e Rui Graça Feijó*

a importância política que em Portugal as Misericórdias possuem – um interessantíssimo tema para um estudante de doutoramento ousado!

*E esse candidato conseguiu ser eleito?*

Claro que foi, como o foi também Sócrates, no mesmo distrito. Mas por muito pouco interessante que seja ser deputado quando o nosso partido está no governo, ainda menos parece ser quando não está...

*Trata-se de um efeito da Representação Proporcional vigente em Portugal.*

Sem dúvida. Mas se estivéssemos num sistema de círculos uninominais, acho que ele teria sido eleito na mesma.

Quero sublinhar que me esforcei por seguir diferentes partidos; mas na medida em que a maioria dos meus amigos estão – ou estiveram – no PS, ou pelo menos na sua zona de influência, julgo conhecer melhor o que se passa nessa área. Alguns deles foram membros da Comissão Nacional, e foi interessante seguir o caso da dissolução do Parlamento por Soares em 1987, que consternou muitos no PS, mas que lhe permitiu escapar a ficar prisioneiro do PCP e, em especial, do PRD – embora ache que nunca tenha previsto que Cavaco ganhasse uma maioria absoluta. Aprendi imenso com essas campanhas, e passei uns momentos bem divertidos, graças à gentileza de muitos políticos atarefadísimos a tentar lutar pelas suas vidas políticas, e que nada me deviam. E o povo português, de um modo geral, é extremamente simpático e amigo, mesmo com idiotas como eu que massacram a sua língua antes de esgotar o parco vocabulário e ficar mudo.

*O David finge que não fala, só lê português...*

Não é um artifício. Quando cá cheguei pela primeira vez, nunca teria conseguido comunicar sem a ajuda da Patrícia, que me serviu de intérprete e tradutora. E seguir as campanhas juntamente com amigos revelou-se de extrema utilidade. Na verdade leio os jornais, as teses, etc., e compreendo muito do discurso político pela simples razão de que o vocabulário empregado é muito semelhante ao francês. Mas, repito, quando comecei a fazer entrevistas em 1978, isso era impossível sem a ajuda da Patrícia – e ela merecia muito mais do que eu ser condecorada, por todo o seu esforço em vários domínios, em prol da cooperação entre o Reino Unido e Portugal. Eu comecei a interessar-me por Portugal graças a ela e aos seus estudos feitos no Minho, mas sem dominar a língua – coisa que só aos poucos fui conseguindo. Ainda recentemente, o Centro Camões em Oxford organizou um





*David B. Goldey: Auto-retrato com amigos em pano de fundo*

curso intensivo de duas semanas, de língua portuguesa para principiantes, e eu inscrevi-me e frequentei-o – o que me vai ajudar imenso agora que tenho tempo para me sentar com os meus papéis à minha volta...

Mas qualquer pessoa que se interessasse por política não podia, em 1974, deixar de se interessar por Portugal, especialmente se tivesse visto os modos de funcionamento da ditadura. Felizmente para mim, havia uma série de estudantes de doutoramento em Oxford nessa altura, além do Hermínio Martins, no St. Antony's, que era uma fonte de profundo conhecimento. Pelo contrário, quase não havia nenhuma forma institucionalizada de ensino que versasse temas portugueses, até que o Hermínio sugeriu que nós organizássemos um *workshop* anual em assuntos portugueses (ou, mais exactamente, lusófonos), tanto na História como na Política e na Sociedade – já lá vão talvez uns 25 anos... Essa iniciativa permitiu-nos convidar muita gente de Portugal a visitar Oxford, e, portanto, foi uma forma de nos mantermos informados sobre a evolução da situação no país. Mais tarde, a Universidade incluiu um exame em Política da Europa Ocidental, no qual cabia o ensino que preparava para esse exame. Muitos estudantes vinham procurar-me precisamente nesse contexto, de tal forma que pude manter um interesse académico vivo associado ao ensino – até porque também havia estudantes de mestrado e de doutoramento que pediam a minha supervisão. Isso deixou-me sempre muito satisfeito.

*Mesmo assim, o David publicou um número apreciável de artigos...*

Eu costumava publicar regularmente acerca das eleições portuguesas, o que além do mais me dava um bom pretexto para vir a Portugal observá-las em primeira mão e aprender imenso acerca de várias outras coisas. Devo dizer que também aprendi muitíssimo com os dois extraordinários estudantes de doutoramento portugueses que tive oportunidade de orientar – Marina Costa Lobo e Carlos Jalali. A Marina estudou a *primeiro-ministrialização* do governo português desde 1974, e o Carlos a personalização nos partidos políticos, ou seja, a razão pela qual o eleitorado de centro é tão fluido e os partidos permanecem ancorados de modo tão frágil na sociedade portuguesa, e porque é que as clivagens que aí ocorrem dividem a esquerda ao meio pelo menos de uma forma tão importante como a divisão entre a esquerda e a direita. Isto não é totalmente diferente do que se passa em França.

*Na França de hoje ou na França pós-De Gaulle?*

De uma forma progressiva, desde De Gaulle. A diferença em Portugal é que os partidos nunca foram tão *presidencializados* como em França.



Em parte, julgo que nunca houve aqui condições para que isso sucedesse. De Gaulle teve a crise argelina e foi visto como a única pessoa capaz de a resolver, o que lhe deu imenso capital político. Em Portugal, a crise da descolonização deitou abaixo o regime anterior, mas a descolonização estava praticamente terminada em 1975... De Gaulle chegou ao poder em 1958 como grande herói nacional, com um grupo de apoiantes dedicados prontos a governar nos termos que ele indicasse, e não como o representante de um exército. Com a sua presença política constitucionalizada através do Conselho da Revolução, Eanes assemelhava-se mais ao De Gaulle do fim da II Guerra Mundial do que ao de 1958.

*Nas últimas eleições presidenciais, quando se perguntava às pessoas, em sondagens, se o presidente deveria ter mais ou menos poder, quase 70% dos inquiridos manifestavam-se favoráveis a que o Presidente tivesse mais poderes. Quer dizer, estas coisas variam com o tempo...*

Penso que é difícil escapar a uma espécie de presidencialização latente quando o Chefe de Estado é eleito de modo directo, particularmente se o sistema partidário não possui fortes raízes sociais e parlamentares antes da adopção de uma constituição semipresidencial. É fácil ao Presidente acumular maior prestígio que os outros elementos do sistema, e o apoio popular também o protege além de lhe permitir, por vezes, influenciar o governo – isto se jogar as suas cartas de um modo correcto e não provocar, por exemplo, umas eleições parlamentares antecipadas que os seus adversários possam ganhar. No fim de contas, o Presidente é o único titular de uma cargo electivo unipessoal, e a reacção democrática mais simples e imediata é voltar as atenções para ele, sobretudo se não governar e não puder assim ser responsabilizado por tempos difíceis. E nos casos em que efectivamente governa, como por vezes sucede em França, isso é uma razão suplementar para ser eleito directamente. Há um elemento que não pode ser mexido na Constituição Francesa: a eleição directa do Presidente, por muito que, em teoria, fosse aconselhável fazê-lo.

Acredito que Cavaco beneficia hoje do prestígio do seu cargo, mas igualmente do facto de ser o governo que tem de arcar com as principais responsabilidades pelos tempos difíceis. Portugal é uma economia pequena, aberta e vulnerável. O resto do mundo não se está a comportar de uma forma muito brilhante (uma das coisas que aprendi nos meus 50 anos em Oxford foi a produzir declarações que ficam muito aquém da realidade, o que designamos por *understatements*.) Vocês estão a um tempo protegidos e constrangidos pelo sistema monetário europeu. Os efeitos da recessão mundial serão certamente os de tornar o governo do PS pouco popular;



*David B. Goldey: Auto-retrato com amigos em pano de fundo*

as divisões internas no PSD têm-no protegido até um certo ponto, assim como as ameaças de regresso de Santana Lopes, certamente não um dos favoritos de Cavaco.

Enquanto Sócrates levar a cabo políticas económicas que agradem a Cavaco, este não terá interesse em lhe causar grandes problemas. Mas os conflitos acerca do Estatuto dos Açores mostra que existem limites para as tréguas políticas, e as escolhas políticas vão tornar-se cada vez mais marcadas à medida que as eleições se aproximam. Uma vez que os *tempos bons* afectaram desigualmente a população e que agora se sentem os efeitos de uma recessão, é óbvio que deve haver uma boa dose de desilusão. E ninguém parece ter um projecto mobilizador, como a Europa foi em tempos. Lembra a expressão *como era bela a República no tempo do Império*.

*Porque as expectativas se elevaram?*

E porque as vantagens da adesão tiveram a sua época e nem sempre foram usadas da melhor maneira. Portugal tem hoje um sistema de estradas muitíssimo melhor do que o anterior – mas pergunto-me a mim mesmo se o investimento em capital humano terá sido suficiente. E a especialização em sectores onde a mão-de-obra era barata, tal como João Cravinho mostrou há já bastante tempo, é uma aposta perdida. Não há maneira de competir, nesse terreno, com a China – como qualquer visita a uma feira portuguesa tão bem ilustra.

*O David mencionou duas coisas que gostaria de trazer de novo à discussão. Por um lado, disse que assistiu ao fim de uma era de mil anos na agricultura europeia; por outro, disse que há mais de 35 anos que nos visita regularmente. A pergunta então é esta: como era o Portugal de 1974 visto a partir dos dias de hoje?*

De 1971! Transformou-se enormemente, Norte e Sul (não me pronuncio sobre o Algarve). Há uma urbanização galopante, especialmente na zona de Lisboa; a agricultura camponesa diminuiu significativamente e o sector de serviços engrossou mais que o das manufacturas. Mas, mesmo cidades mais pequenas, especialmente as capitais de distrito, se expandiram fortemente, graças ao retorno de emigrantes da Europa e às ofertas de emprego público. O Norte, que era mais tradicionalista, permanece mais *português* nos hábitos e nas aparências – muito mais que a Linha de Cascais, que se mostra mais globalizada.

Mas há que ver as grandes transformações trazidas pela queda da ditadura e pela democratização de sucesso que se lhe seguiu – muito embora



estas realizações sejam menosprezadas por quem já não se recorda (ou quem dele beneficiou) de um Estado policial ou, por outro lado, por quem ficou desiludido nos seus sonhos de transformação social radical.

Duas memórias da ditadura: uma delas já a mencionei, mas vale a pena voltar a ela: a impossibilidade de a Patrícia alugar uma casa na aldeia onde se queria instalar, e que durou um mês, até os aldeãos se convencerem de que ela não era uma espia da polícia.

Segunda: quando chegámos a Lisboa pela primeira vez, trazíamos uma recomendação de Herbert Hart para um dos seus antigos estudantes, então advogado na capital. Ele e a mulher convidaram-nos gentilmente para jantar. No apartamento deles havia apenas o casal e uma empregada na cozinha. A conversa à volta da mesa foi absolutamente anódina, mas depois do jantar disseram: *vamos dar uma volta por Lisboa à noite, é muito bonito*. É claro que tinham toda a razão. Mas o mais interessante foi que, mal nos sentámos no carro, começaram a falar de política – e é claro que eram críticos do velho regime.

As guerras coloniais não eram objecto de conversa, não se podia votar contra elas – mas os jovens emigraram para as evitar. Na aldeia, recordo mães analfabetas que vinham trazer cartas escritas pelos seus filhos que estavam na tropa em África para a Patrícia lhas ler, e então lágrimas corriam cara abaixo.

Toda a gente sabia quem era o agente da PIDE na aldeia vizinha. Se a Patrícia não gostou muito de consultar os registos cadastrais e paroquiais em Terras de Bouro, pelo menos foi recebida com um simulacro de cortesia. Os camponeses viam-lhes ser negada até a aparência, e por isso as pessoas faziam as partilhas sem as registar. O patrocínio estava reservado aos amigos do regime – agora parece estar um pouco mais democratizado. O que me parece que reflecte melhor as mudanças que aconteceram é uma cena que ocorreu em 1976, num pequeno café entre a Sé de Braga e o mercado. Até 1974 os cafés impressionavam pelo silêncio, as pessoas receosas de serem escutadas por ouvidos indiscretos; depois do 25 de Abril parece que ninguém parava de falar... Estávamos nós neste café quando cinco peixeiras entraram, e alguém perguntou a uma delas: *Aposto que vais votar no CDS*. Ao que ela respondeu: *O Senhor Arcebispo não precisa do meu voto... Já lá tem tantos anjinhos...* Esta era uma mudança tranquilizadora !

*Tendo organizado juntamente com o Hermínio Martins o Workshop em Oxford ao longo de tantos anos, como encara hoje o facto de tantos terem sido os convidados que chegavam e diziam que «as coisas tinham de mudar», que a mudança, com um sentido de reformas políticas e institucionais, era necessária e urgente porque Portugal se aproximava de um ponto perigoso? Parece que o*



*David B. Goldey: Auto-retrato com amigos em pano de fundo*

*regime acaba por evidenciar uma grande dose de resiliência... É curioso notar que desde 1982, quando tivemos a única mudança política importante com a revisão constitucional dessa data, não voltámos a ter alterações institucionais significativas – quer a nível de revisão constitucional, reforma do sistema eleitoral, etc... Manteve-se o mesmo modelo por mais de 30 anos – e as pessoas continuam a centrar os seus discursos na necessidade de introduzir alterações...*

Talvez fosse mais um protesto... De facto, ninguém previu que viesse a haver maiorias de um só partido na Assembleia. Isso aconteceu não apenas devido às peculiaridades do sistema eleitoral, mas também devido à forma como os eleitores efectivamente votaram.

*«Derrotar o sistema?»*

Estou de acordo. Ninguém com um mínimo de senso acredita que a democracia seja uma panaceia. Mas não há dúvida de que representa um enorme avanço face ao que existia antes.

*Especialmente a primeira vez que é experimentada.*

Claro. Na verdade, as coisas podiam ter-se tornado feias no final dos anos 70, inícios dos 80, quando as coisas correram mal para o Estado, do ponto de vista fiscal, e economicamente pesadas e difíceis para muita gente.

*Agora estamos numa situação pior.*

Sim – e ainda vai piorar. Mas as instituições estão muito mais bem estabelecidas, mais sedimentadas. As alternativas, tanto a fascista como a comunista, que atraíram tanta gente na década de 1930, estão desacreditadas. Por isso não existe realmente qualquer alternativa de regime à mão de semear. Isto não significa que uma liderança política incompetente em tempos de crise não possa fazer acentuar a pressão para que se altere o regime. Deixem-me recordar uma frase célebre de um conservador americano do século XVIII, Fisher Ames, que dizia: «A Monarquia é um belo veleiro que navega a toda a velocidade até atingir um rochedo, e então afunda-se com todos os que vão a bordo; a democracia é como uma jangada: nunca se afunda, mas, c'os diabos, a gente vai sempre com os pés dentro de água.»

*Mas há uma coisa que se chama comparação. Estamos na Europa e cada vez mais nos comparamos com a média europeia, com o vizinho europeu, com o competidor europeu – e estamos cada vez pior! Será uma fatalidade?*





*Manuel Villaverde Cabral e Rui Graça Feijó*

Pelo menos até há pouco tempo, absolutamente não. É claro que não deixa de ser um factor de preocupação, e tanto o governo como a oposição não parecem saber bem o que fazer.

*E terá de ser mesmo assim?*

Bem, penso que o problema é que depois da adesão à Europa – medida que foi anunciada como salvadora de todos os problemas, o que é manifestamente um exagero – se criaram muitas oportunidades mas também houve custos associados. E depois de o segundo mandato de Cavaco ter esgotado o seu fôlego, não me parece que tenha havido qualquer governo com uma estratégia real para o país ou um primeiro-ministro com apoio popular bastante para vender essa estratégia ao eleitorado. Porque o que se impunha requer alguns sacrifícios. Quase sempre é assim.

*A nossa sina são os sacrifícios...*

Quando a mudança ocorre realmente, nem todos saem a ganhar.

*Aconteceram coisas semelhantes em Espanha e eles parecem estar muito melhor que nós.*

Não me parece que Aznar tenha sido muito credível, e alguns aspectos do crescimento económico em Espanha eram muito problemáticos. Mas a Espanha é um país mais rico, com mais recursos. É mais central para a Europa, e tem nela maior influência. Um governo português teria tido de enfrentar a tendência para um decréscimo da intervenção estatal na economia e maior desregulação e montar mais cedo uma estratégia que se afastasse da política de baixos salários em função de uma requalificação dos recursos humanos. Mas se pensarmos o que foi preciso em França – a guerra da Argélia e o general De Gaulle – para ultrapassar o velho sistema...

*E parece que se encontram novamente em sarilhos...*

Sim. Há um ditado político francês que diz: *Não fazer nada é uma grande vantagem; mas convém não abusar.* Esta tem sido grande parte da história entre 1988 e 2007. A Irlanda, porém, parece ser um caso interessante.

*Exactamente. A questão dos recursos humanos parece ser uma nova chave... Mas uma das razões pelas quais a Irlanda aparece nestas conversas é porque há*





David B. Goldey: Auto-retrato com amigos em pano de fundo

*muita gente a dizer que, para além de pertencer à UE, a Irlanda possui um forte lobby nos EUA...*

Isso é absolutamente verdade!...

*... e que os americanos de origem irlandesa investiram na Irlanda e que parte do sucesso se deve a esse factor.*

Sim, na verdade, essa é uma ideia que eles querem exportar... Mas eu creio que a conexão americana foi muito mais importante a nível político em termos de resolver a questão da Irlanda do Norte. Isso é que foi verdadeiramente essencial. Os recursos humanos são outra questão importante. Eu não sei bem quais são actualmente os níveis de formação em Portugal...

*Em Portugal? Os mais baixos da UE, incluindo os novos membros!*

Bem, isso não pode ser considerado uma surpresa total, na medida em que a melhoria dos níveis educacionais foi algo que os países comunistas realmente fizeram.

*Por vezes o fosso é enorme. Não está a crescer, mas é assustador! Temos agora a experiência de trabalhadores de países ex-comunistas que imigram para Portugal. A senhora que acompanha o meu pai dia a dia, que lhe faz a comida, que lhe presta todos os cuidados de que um idoso necessita, e que limpa a casa, tem um diploma em engenharia – mas ganha mais aqui em Portugal neste tipo de tarefas do que na sua Ucrânia natal como engenheira...*

Isso também se verificou na Rússia durante algum tempo. Havia uma senhora com um doutoramento em engenharia que chefiava uma parte do sistema de transportes públicos de Moscovo, e que de vez em quando limpava os apartamentos alugados a estrangeiros para obter divisas.

Não se pode dizer que um sistema educativo seja adequado, principalmente se a economia estiver de pantanas, e as especializações educativas não corresponderem muito às oportunidades de emprego.

*Ainda temos pouca gente com graus universitários na força de trabalho, e temos um desemprego específico nesta área... E continuamos a assistir a uma importante emigração.*

Talvez a questão seja que em Portugal há uma maior desadequação na formação dos recursos humanos do que noutros países europeus,



nomeadamente no Norte e no Leste do Continente. E, claro está, a emigração é hoje em dia favorecida pela pertença à União Europeia.

*Mas destinos como o Canadá e a Austrália também absorvem portugueses, não é só a UE. Um exemplo das distorções que nos caracterizam: nós temos o dobro dos arquitectos que há em França ou no Reino Unido.*

Quer dizer que as pessoas não estão a estudar de acordo com as oportunidades e a estrutura do mercado de trabalho.

*O mercado deveria corrigir estes desvios... Mas na verdade o mercado demora o seu tempo, se é que realmente corrige estes desequilíbrios. Por exemplo: temos problemas com os médicos e com a sua formação. Não temos médicos que cheguem (como se vê pelo número de médicos estrangeiros que encontram emprego entre nós) e mandamos os nossos estudantes para Espanha ou para a República Checa porque as faculdades de Medicina não aceitam mais alunos. É um caso curioso, o da República Checa, onde parece que há mais de 100 estudantes de medicina portugueses. Está a substituir as oportunidades que os estudantes não encontraram em Portugal... Há que admitir que é um sistema duro e perverso.*

O desencontro entre as qualificações académicas e os lugares disponíveis no mercado também se verifica em França. Parte do problema parece vir do facto de que em grande parte do Continente o que cada um estuda determina de forma muito directa as oportunidades de emprego que se oferecem depois. Uma das bênçãos do Reino Unido, da Irlanda e dos EUA é que as universidades mantêm o monopólio da formação, mas ninguém se questiona se alguém que cursou Estudos Clássicos procura um emprego na *City*, onde pode desempenhar um cargo de forma absolutamente perfeita e normal. Agora, onde se mantém a perspectiva de um treino vocacional muito especializado, é forçoso que venha a haver desencontros, e que estes desencontros se tornem permanentes, uns atrás dos outros. Não concebo como é possível neste caso ajustar os dois termos, a não ser que o governo intervenha e diga: *Não há emprego nessa área, por isso não se oferece ensino nesse campo.* Uma posição dessas não seria certamente muito popular...

*Recordemos que Portugal viveu com numerus clausus durante 25 anos...*

Mas isso afectava a entrada na universidade de um modo global, não necessariamente as áreas de estudo – salvo no caso de Medicina. E a razão



David B. Goldey: Auto-retrato com amigos em pano de fundo

era evitar que o governo gastasse mais com as universidades. Ora agora a curva demográfica está a baixar...

*No entanto, ainda há uma margem para lutar com a curva demográfica, na medida em que a população com idades entre os 18 e os 23 anos que frequenta o ensino superior é ainda inferior à média europeia, se não erro. Mesmo que seja dez vezes superior àquela que havia em 1974, ainda há espaço para fazer crescer esta fatia da população que pode frequentar o ensino superior.*

Toda a gente sabe quem é que não vai para a universidade!... É uma coisa socialmente determinada. Se há projectos de democratização da universidade, há que fazer mais do que aumentar a percentagem do grupo etário que tem acesso a essa forma de ensino.

*Obviamente. Aliás, pode ver-se, por exemplo, que ainda é um contingente muito masculino – e as raparigas comportam-se de forma muito melhor!...*

A população universitária está a *feminizar-se* a um ritmo muito acelerado, e não só em Portugal. Mas não é fácil corrigir os desequilíbrios de classe se as famílias que têm elas próprias baixos níveis de instrução e que não vivem com muita folga – embora não tenham de pagar propinas elevadas – não puderem ou não quiserem prescindir da contribuição económica e do trabalho dos seus filhos, ou se fazem sacrifícios para os mandar à universidade e no fim não vêem resultados palpáveis.

*O meu antigo feitor na quinta foi meu colega de escola e fez comigo a 4.ª classe. Casou com uma mulher bastante mais nova, que já fez a 6.ª classe. A filha mais velha deste casal terminou um curso universitário – mas está há mais de dois anos sem emprego compatível.*

Não vale a pena aumentar o número de alunos que entram na universidade se no fim as pessoas não vão encontrar o emprego para que se prepararam. A universidade deixou de ser um paraíso para os filhos das classes rentistas...

*Na verdade, a questão está em grande parte na sofisticação da procura. Se se mantiverem modelos baseados em baixas qualificações... Parece que não existe um mercado suficientemente sofisticado para a produção de quadros que as universidades estão de facto a formar, uma procura de mão-de-obra mais qualificada. O investimento nesta área tem sido baixo, ao contrário de outras áreas como as infra-estruturas.*



Já o João Cravinho se queixava de que o investimento privado fluía todo para áreas nas quais o trabalho era barato – e barato porque subqualificado. Mas se eu vejo bem a coisa, Portugal tem outro problema: é que a Europa Central e de Leste tem uma população activa muito mais bem formada, e não mais bem remunerada do que aqui; mas os quadros portugueses recebem como europeus ocidentais, ao passo que os seus colegas orientais não recebem da mesma forma. É por isso que, em certos casos, empregar um licenciado por uma universidade em Portugal pode ser caro – por padrões internacionais – e o investimento privado pode assim ser levado a procurar melhores localizações para se fixar.

*Temos hoje uma importante possibilidade de estabelecer comparações, mesmo com o que se passava dentro da União Europeia há 20 anos. Nessa altura, as coisas estavam menos centradas em Bruxelas. A impressão que temos é que, à medida que se foi alargando e desenvolvendo a União, se foi reduzindo o espaço e a capacidade para as dissidências locais. O consenso europeu está omnipresente quando falamos das coisas que poderiam ser, politicamente, verdadeiramente significativas. A direita e as forças à esquerda do PS estão sozinhas, e isso deixa um enorme bloco de políticas consolidadas que são cada vez mais políticas europeias.*

Bom, está tudo mais centralizado em Bruxelas por causa do Acto Único Europeu, Maastricht, e tudo o mais... por exemplo, o referendo irlandês sobre o Tratado de Lisboa... E os consensos existentes de alguma forma foram corporizados por Jacques Delors.

Esta situação teve imenso impacto sobre os partidos social-democratas, especialmente fora da Escandinávia, que eram tradicionalmente pró-europeus, pois viram-se envolvidos num projecto diferente, chefiado pelo Directorado para a Concorrência. Além disso, alguns já haviam desistido de agendas realmente reformadoras, como Mitterrand em 1988, ou Guterres sem maioria na Assembleia. Penso que Guterres e, especialmente Blair – na medida em que estávamos num mundo globalizado e eles não queriam aparecer como *anti-business*, e acima de tudo como forma de conseguirem ser eleitos – aderiram à máxima «se não os consegues derrotar junta-te a eles».

Quanto à direita, não foi mais presciente do que a esquerda: *Puisque ces mystères nous dépassent, feignons d'en être les animateurs* (já que estes mistérios nos ultrapassam, finjamos ser os seus animadores). É preciso dizer que as desigualdades cresceram no Reino Unido sob a senhora Thatcher e nos Estados Unidos de Reagan muito mais como consequência das suas políticas do que em virtude de qualquer consequência fatal dos ciclos económicos. E assim o sector financeiro tornou a economia real numa

aná. Os que melhor se adaptaram a competir sob as novas regras, mais flexíveis, deitaram a mão aos benefícios, enquanto os que se encontravam em pior situação ficaram ainda mais fragilizados. Isto vale tanto para as nações como para os grupos ou os indivíduos. Mesmo poderes médios, com fortes estruturas de Estado, encontram dificuldades em controlar os acontecimentos; e os mais pequenos, desprovidos dessa carapaça, estão em situação ainda pior.

Para mim, não é de todo claro que estar dentro da Europa, com todas as frustrações que isso acarreta, seja mais desvantajoso do que estar fora. Mas não é fácil: é necessário possuir uma estratégia, uma capacidade de liderança, uma maioria coerente. A França é um bom caso a estudar a propósito destas dificuldades.

*É de facto muito difícil conservar o seu Estado-Providência, o seu sistema público de saúde, etc., que é por muitos – incluindo a OMS – considerado o melhor do mundo. Por isso, o que nos dizem é que é necessário abrir mão de alguns privilégios que muita gente neste país não considera realmente como privilégios, mas como factos básicos da vida... Quer dizer: seremos demasiado ricos? Será Portugal um país demasiado rico? Ou as desigualdades sociais têm-se desenvolvido e este fenómeno conduz de facto a rupturas sociais, e nós, enquanto esperamos pelo investimento futuro, estamos a empobrecer o país sem que esse investimento chegue – porque certamente vai para outros destinos?*

Isso é, em parte, verdade. Eu não imaginaria que, se tomássemos como base de referência o que se passava em 1974, as desigualdades sociais mostrassem sinais de crescer – muito embora elas sejam muito visíveis. A globalização não foi montada como um meio de produzir justiça social na Europa. Para isso, são necessárias as forças de contrabalanço ao mercado existentes nas sociedades – como, por exemplo, os sindicatos – que parecem ter perdido força no mundo ocidental com o declínio da indústria pesada e do fordismo, ou que se tem acomodado à tarefa mais fácil de proteger quem já tem emprego do que os jovens à procura de trabalho, e que rotinizaram as suas respostas, aliás como uma boa parte dos partidos de esquerda. Por exemplo: talvez falte um bom exemplo de organização dos colarinhos brancos do sector público – que também mudou muito na sua composição – que se tenha entendido com as suas congéneres a nível internacional para apresentar e defender uma plataforma baseada na ideia central da regulação.

*Não me estava a referir a 1974, mas a 1990, aos últimos 15-20 anos. Temos pouca informação sólida sobre este assunto, mas o Carlos Farinha (que*

*trabalhou com o Atkinson e outros) mostrou recentemente, num encontro promovido pelo Presidente da República sobre coesão social, que o fosso se está a alargar pela primeira vez, e que os mais pobres tinham perdido poder de compra em termos absolutos – e não só em termos relativos. No tempo de Cavaco como primeiro-ministro, até 1991-1992 – e Maastricht parece ser o ponto de viragem na medida em que aí estão as raízes da moeda única – nós tínhamos conseguido manter-nos a par. Quando a globalização deu mais um passo em frente, a UE desistiu da ideia de se tornar uma alternativa aos EUA para de facto passar a ser mais um círculo no mesmo movimento. Foi aí que nós tivemos dificuldade em seguir o ritmo, e que Cavaco começou a ter problemas e, à sua maneira, resolveu saltar fora.*

*Mas vamos seguir em frente. David: diga-nos qualquer coisa acerca dos partidos políticos em Portugal. Pessoalmente, tenho algumas reservas à tese geral do Carlos Jalali de que os partidos não possuem clivagens ou âncoras. São de carácter fluido e naturalmente fraco, mas creio que ambas as coisas existem. Ou seja: creio que há diferenças entre os partidos políticos em Portugal.*

Meus amigos: muito do que eu sei sobre esta matéria aprendi convosco! No entanto, não creio que o argumento do Carlos seja o de que não há clivagens, mas antes que as clivagens existentes reflectem muito mais os conflitos de 1974-1975 do que as divisões clássicas entre esquerda e direita – que, em todo o caso, seria difícil encontrar em Portugal. Há uma clivagem, comum a outros países da Europa Ocidental, entre socialistas e comunistas, que estava a ser desvalorizada noutros países. Noutro domínio, há 20 ou 30 anos, muito mais do que agora, havia quem pudesse dedicar-se em *part-time* a uma pequena agricultura, ou a fazer os chamados «biscates», como agora sucede com os «jardineiros» – tudo no sector informal da economia. A confiança no processo político, que nunca foi muito elevada, foi abalada, em parte, por escândalos. Vocês conhecem o dito: a merda é sempre a mesma, só mudam as moscas. Isto é o que muita gente pensa – e por isso não vota, o que, naturalmente, transforma o seu cepticismo num círculo vicioso. Mas, até certo ponto, isso constitui uma válvula de escape, como a emigração (mesmo se hoje em dia bastante reduzida). E depois, para a classe intelectual deserddada, aí está o Bloco de Esquerda. Que é que irão fazer se os seus votos forem necessários na Assembleia para manter a direita fora do poder?

Para os partidos, o que se torna determinante, e não apenas em Portugal, é vencer eleições. Os partidos políticos são, de certo modo, organizações muito centralizadas, pelo menos na aparência, mas a minha impressão é que, no terreno, dependem de outras coisas: de pessoas com raízes locais, de serviços locais, etc... Mesmo quando estão no poder, os *leaders* nem



*David B. Goldey: Auto-retrato com amigos em pano de fundo*

sempre conseguem estabelecer uma disciplina rígida. Há constantes pressões para dar de comer a bocas famintas... Fora do poder, os partidos – e em especial o PSD – tendem a ser uma colecção de sátrapas locais que competem pelo controlo do partido nacional à custa do prestígio deste mesmo partido.

*Porque para um partido na oposição é a única coisa que resta... E há um factor a acrescentar: podem beneficiar de eleições fora do calendário das legislativas, ou seja, se o governo estiver a fazer coisas desagradáveis, podem mesmo ganhar uma eleição. Isso será mais difícil em 2009, na medida em que todas as eleições – salvo as presidenciais – vão realizar-se num curto espaço de tempo.*

Mas, mesmo a nível local, o que conta para o povo são os favores e os serviços, seja lá como for que o presidente da câmara se arranje para os prestar. A tolerância à corrupção parece ser maior do que na maior parte dos países da Europa Ocidental, embora não pareça ter atingido os níveis de Itália. Judas foi punido em Cascais. Mas que dizer de Oeiras e de Felgueiras? É muito impressionante! É como se as pessoas estivessem a dizer que – um pouco como em Itália – já que as mudanças políticas não produzem resultados para gente como nós, o melhor é termos alguém que nos dispense uns favores...

*Houve quem tivesse interpretado esse fenómeno como uma espécie de reacção das populações locais a uma intervenção externa.*

É possível que, até certo ponto, tenham razão. Isso é mais óbvio, por exemplo, em França, onde os conselhos municipais podem ser dissolvidos pelo prefeito, e na eleição que se lhe segue de perto o povo pode exprimir o seu sentimento: muito obrigado, mas nós sabemos tratar dos nossos problemas sem interferências externas. Varia um pouco ao longo do país. Nas Bouches du Rhône, pouco parece notar-se. Nas *cinturas de ferrugem* do Norte da Inglaterra e do Norte da França, o socialismo municipal (e o comunismo na cintura vermelha de Paris) tenderam a evoluir no sentido de máquinas eleitorais muito seguras, e as suas políticas em dedicar muita atenção a pequenos serviços, favores, e empregos no município, ou então a subsídios. Foram totalmente incapazes de enfrentar os problemas provocados pela desindustrialização, pelo desemprego de longo prazo e pela presença de vastas massas de populações imigrantes. Os votantes socialistas e comunistas de longa data desencantaram-se, deixaram de votar, e muitas vezes voltaram-se mesmo para alternativas racistas. As pessoas cansam-se – e os políticos também.



Manuel Villaverde Cabral e Rui Graça Feijó

*Falou de casos de antigos presidentes de câmara cujos partidos os deixaram cair: Isaltino, em Oeiras, Fátima Felgueiras, no Norte. Estes ganharam com maiorias substanciais. É verdade que Judas perdeu em Cascais – mas é um caso à parte.*

*Em Portugal, o nível local é muitas vezes a primeira linha de questões que as populações colocam aos partidos políticos. Depois, há a relação entre o governo local e o governo central, onde sobressai que os fundos destinados ao poder local são muito reduzidos. Não conheço os números dos últimos anos, mas acredito que se mantêm abaixo dos 10% da despesa pública. Por isso, a ideia de que o governo local tem capacidade de resposta é deslocada, pois esta capacidade é na realidade muito limitada.*

Lembro-me de ter conversado com um presidente de câmara duma vila do distrito de Vila Real, que julgo ser um socialista. Obviamente, era um bom autarca: construiu um lar muito bom, modernizou a escola, ou seja, teve bons projectos. Já era presidente dessa câmara havia muitos anos, e iria ser reeleito para sempre, e toda a gente o conhecia. Parecia um caso tipicamente francês. Perguntei-lhe se havia alguma diferença, para ele, quando o governo em Lisboa era do seu partido. Respondeu-me que sim: se houvesse um problema com a escola era mais fácil chegar à fala com o ministro da Educação se este fosse do seu partido, etc., etc. Quer dizer: apesar de o dinheiro poder não ser muito, o facto de poder ser distribuído de forma discricionária pode tornar-se num factor muito importante.

*Mas na verdade esse dinheiro não é distribuído de uma forma assim tão discricionária... Outra questão é saber até que ponto esse dinheiro é usado para pagar a máquina administrativa local. No Alentejo, por exemplo, há muitos municípios onde o maior empregador é a câmara municipal.*

Acredito que no Norte seja parecido.

*No Norte, há uma população mais numerosa... No Alentejo há municípios com menos de 2000 votantes – o que significa desertificação, municípios muito mais pequenos que certas freguesias urbanas. E, nesses casos, o facto de a câmara dar emprego é a última salvaguarda contra o desemprego.*

No distrito de Vila Real vi muitas aldeias onde o emprego que não provinha do município ou do sector público em geral era, de facto, muito diminuto.

*Um dia, um homem veio ter comigo a pedir se eu poderia falar com o presidente da câmara local – um município da periferia do Grande Porto – para*



David B. Goldey: Auto-retrato com amigos em pano de fundo

*arranjar um emprego para o filho. Eu quis saber quais eram as habilitações do rapaz e o pai disse que estava a acabar o 12.º ano. Perguntei-lhe então porque não estudava mais, e respondeu-me que o filho não queria ir para a universidade, e preferia entrar logo no mercado de trabalho. Voltei à carga, sugerindo que criasse qualquer coisa própria, ou procurasse um emprego no sector privado. O pai ficou horrorizado. «Não, não; o meu filho quer é ser funcionário público. O doutor sabe, o salário não é grande coisa, mas ganha-se bem...» Era isto o pai de um moço de 18 anos!*

O sector público oferece garantias de segurança; o trabalho na terra era encarado – e não sem razão – como pesado, sem gratificação e sujeito aos humores de um patrão. Montar um negócio requer capital, que só a emigração podia gerar. E assim o prestígio local ia parar às mãos do dono do café...

*Se olharmos para as estatísticas, Portugal não tem um número exagerado de funcionários públicos. Por vezes o peso financeiro é maior do que noutros países na medida em que emprega gente com mais qualificações. Temos os médicos, os arquitectos, a gente das leis, indivíduos com diplomas universitários, e é claro que estes conseguem melhores salários. Mas no sector privado há pouca qualificação.*

Mas não será isso mesmo verdade em qualquer país com um sector público desenvolvido?

*Na comparação com o sector privado, não. Isso é que sustenta a ideia de que são os funcionários públicos que causam o deficit, etc.*

Deve fazer alguma diferença que o grande capital esteja tão concentrado aqui, e sempre assim tenha sido.

*O sector bancário tem lucros fabulosos, milhões e milhões. Para onde vai esse dinheiro? Em muitos outros países onde os bancos geram lucros há uma expectativa de ver esse dinheiro reaparecer sob a forma de um qualquer investimento.*

Nem sempre. Por vezes as firmas inglesas têm tido falta de capital ao mesmo tempo que a *City* se mostra extremamente rentável.

*O peso e o poder do sector bancário são certamente muito grandes. E depois há o lobby das obras públicas associado com o turismo e tudo gira em torno*



Manuel Villaverde Cabral e Rui Graça Feijó

*disto e pouco mais. Passam a vida a dizer-nos que nos vamos tornar num paraíso turístico, uma espécie de Florida da Europa.*

Talvez mais o Sul que o Norte...

*O país no seu conjunto – enquanto discurso político, pelo menos.*

*Voltando à comparação do Portugal de hoje com aquele que o David viu pela primeira vez, uma das questões mais salientes é a da elimigração. Portugal tornou-se, pela primeira vez em séculos, um país de imigrantes – ucranianos, brasileiros, etc. Durante anos fomos uma nação de emigrantes. A nossa especialização consistia na exportação de mão-de-obra. Hoje as coisas são substancialmente diferentes. Os primeiros a virem para Portugal – brasileiros e africanos das ex-colónias – falavam português e eram, basicamente, católicos. Agora, há muita gente que não conhece nem tem afinidades com a língua e que professa credos religiosos diferentes. E os números de imigrantes são impressionantes. Quando apanho o comboio para Sintra, posso saber onde estamos pelo número de pessoas de cor que permanecem na carruagem.*

Um pouco como em Londres, ou Nova Iorque, ou Paris... Mas não sucede o mesmo no Porto?

*Em muito menor escala. A área metropolitana de Lisboa tem uma população imigrante de cerca de 15 ou 16% – e o Porto anda muito longe destes números.*

*A questão da mão-de-obra leva-nos de novo ao problema da sustentabilidade do nosso sistema de segurança social, e é forçoso começar por referir que os nossos governos têm-nos dito que somos gente a mais, que vivemos anos a mais, e que gastamos dinheiro a mais...*

Seria bom que não dissessem isso aos cidadãos mais idosos... Mas é verdade: a maior parte dos sistemas de segurança social não se ajustaram à evolução demográfica, ao facto de que as pessoas vivem hoje mais anos e precisam de cuidados médicos e estão seriamente carentes de fundos.

*Mas olhe que dizem isto a toda a gente. E o mais espantoso é que as pessoas parecem resignar-se...*

Não é muito diferente do que se passa em França. Os processos de urbanização e suburbanização cresceram imenso, as pequenas cidades ou



*David B. Goldey: Auto-retrato com amigos em pano de fundo*

vilas dependem cada vez mais do emprego público, e neste contexto os hospitais locais são de uma importância crucial.

*Se há coisa a que as pessoas resistem é à eliminação de serviços locais e de proximidade. Mas muitas escolas, por exemplo, estão e continuarão a ser fechadas por falta de alunos, ou centros de saúde por causa da racionalidade que a qualidade de serviços impõe...*

É claro que nada disto é caso único em Portugal, e coloca problemas muito sérios à medida que o sector agrícola encolhe e com ele o tamanho das aldeias e de algumas vilas. Portugal hoje é muito mais urbano e periurbano, como se vê na região de Lisboa. As pessoas ainda estão arraigadas a hábitos antigos – mas isso é um problema geracional. Hoje muito mais coisas se medem pelo tempo que demora a ir e vir do trabalho...

*A este propósito, é curioso referir que os centros clássicos, como Lisboa e Porto, estão a perder população para as suas periferias – e de forma muito significativa.*

Há hoje melhores transportes públicos do que noutros tempos, embora este tenha sido um processo de implantação lento; e isso retira pessoas do centro para as periferias. Por outro lado, quando nós vínhamos para Portugal, quando a minha filha Sarah era ainda pequena, encontrar leite fresco para ela era «*le parcours du combattant*». Hoje já não é assim. As cooperativas leiteiras talvez já não ajudem o pequeno produtor, mas não há dúvida de que trabalham bem. Dantes, 9 em cada 10 vezes que comprava manteiga, ela estava rançosa. Não é que isto seja muito importante, mas mostra uma diferença, a existência de melhores canais de distribuição e um desenvolvimento dos mercados.

*A questão está em que não havia electricidade, e por isso também não havia frigoríficos...*

Exactamente: faltava a electricidade. E em termos da vida quotidiana das pessoas simples, essa é uma diferença enorme. Água canalizada! Para muitos, pelo menos alguns aspectos básicos das suas vidas estão hoje muitíssimo melhor. É verdade que há construções atrozes na periferia de Lisboa e doutras cidades, com as pessoas a terem de se deslocar em condições precárias, como sardinhas enlatadas!

*Deslocam-se de carro...*





*Manuel Villaverde Cabral e Rui Graça Feijó*

Isso também não ajuda, claro está – embora, com o actual preço dos combustíveis e a crise, eu acredite que nem todos se desloquem de carro...

Mas numa enorme série de coisas, Portugal está hoje muito mais parecido e mais próximo dos padrões da União Europeia do que quando cá viemos pela primeira vez. E isso é muito, muito, impressionante.

*Uma última série de questões, David. Imagine que meia dúzia de estudantes chegavam a Oxford, batiam à sua porta e pediam um conselho sobre a matéria ou a área de estudos para fazerem o seu doutoramento. O que é que gostaria que eles estudassem?*

Antes de mais: quando algum estudante me procura, eu sempre digo: o que é que você quer fazer? Ninguém deve embarcar na aventura de um doutoramento se não tiver uma ideia própria daquilo que quer fazer. Escrever uma tese em inglês é um exercício muito difícil e muito solitário. Dito isto, que gostaria eu de ver estudado? Há agora um início de literatura comparada sobre o fenómeno da corrupção. Sei que já há alguma coisa em português, mas ainda não em inglês...

*Luis de Sousa fez sobre isso uma tese em Inglaterra, e está agora no ISCTE.*

Estou a tratar de organizar um *workshop* com o Carlos Jalali e com ele no âmbito do grande projecto do Carlos sobre patronagem.

*Este não é um problema ético, moral, mas está a tornar-se económico, político... E é um tema difícilíssimo de estudar.*

O que só o torna ainda mais interessante!

Creio que um outro tema que mereceria atenção seria o governo de uma grande cidade. Não só a parte administrativa, mas igualmente política. As duas coisas vistas em conjunto.

*Há uma tentativa nesse sentido levada a cabo por um estudante que fez o seu doutoramento em Barcelona e que está num pós-doutoramento no ICS. Ele tem materiais muito interessantes.*

Qualquer coisa num contexto comparativo poderia ser extremamente interessante. Há a velha escola de estudos urbanos de Chicago. O Manuel fez também alguns levantamentos, segundo creio.

Um outro tema que entendo que deveria ser pesquisado diz respeito à secularização e a um estudo sobre a influência e as operações da Igreja.





*David B. Goldey: Auto-retrato com amigos em pano de fundo*

A Igreja como um actor na sociedade e na política (incluindo a enorme questão das Misericórdias). Seria certamente muito interessante.

Os sindicatos, hoje muito concentrados no sector público, também mereceriam um estudo de carácter comparativo.

E, claro está, vale sempre a pena revisitar a questão dos poderes presidenciais e de que forma eles variam com as circunstâncias. Poder-se-ia também alargar à posição das Forças Armadas na sociedade e ao modo como decorreu o processo de se tornarem mais «civis». Finalmente, seria também extremamente interessante que alguém tentasse deslindar o funcionamento do Ministério das Finanças, como funciona, como controla...

*Mas isso é uma pesquisa económica!*

Não, não!

*Será então economia política...*

Seja lá como for, este seria um tema da maior pertinência.

Quanto a estudos sobre o PCP, acho que só numa perspectiva comparada poderiam ainda fazer sentido.

Mas ainda há pouco falávamos de outro assunto que poderia ser muito interessante: a imigração. Vocês agora têm imigração, têm um problema que se move, e, no entanto, por agora Portugal parece não ter os problemas que outros países sofrem resultantes da imigração. É para mim difícil imaginar que não venha a haver problemas em Portugal e consequências políticas. Por enquanto, não... mas só por enquanto, o que não quer dizer que não estejam a caminho. E porque é que ainda não há? Talvez muitos se satisfaçam com a resposta de que os portugueses sempre gostaram dos pretos e os pretos gostaram dos portugueses. *Ça ne suffit pas.*

*Não é uma perspectiva integralmente errada, se a colocarmos de modo um pouco mais sofisticado. A questão de fundo reside aí mesmo. Nós temos um alter ego não-racista e muito forte. Essa identidade – que foi reestruturada pela democracia que produziu um luso-tropicalismo democrático – tornou-se a nossa identidade, a nossa relação especial, etc.*

Espero bem que esteja a ver bem as coisas. Em França também parecia que as coisas eram assim, e acabou por durar pouco tempo...

*Não será bem a mesma coisa. Salazar não gostava da ideia de que o nosso colonialismo devesse ser defendido como um colonialismo europeu qualquer,*





*Manuel Villaverde Cabral e Rui Graça Feijó*

*e, no fim, quando a guerra começou, teve de admitir esta espécie de luso-tropicalismo emocional.*

Mas tanto vocês como eu estamos fartos de ouvir comentários a esse respeito...

*Claro que sim. Jorge Vala, um psicólogo social, deu conta deste autocontrolo, que ele afirma que se manifesta «de lado» e não «de frente».*

De qualquer forma, estas seriam as minhas sugestões aos tais estudantes – mas eles próprios teriam de estar interessados na problemática, e deveriam ter alguma ideia própria, sem o que a aventura de um doutoramento não se justificaria.

*Só por mera curiosidade final: como é que o David olha para a Universidade portuguesa e para o modo como ela própria se modificou neste período?*

Sei muito pouco sobre esse assunto. De qualquer forma, vejo-o de duas maneiras. Por um lado, houve uma persistência longa em recusar graus académicos estrangeiros, que constituiu um absurdo, e que tem a ver com o que me parece ser uma debilidade do sistema que, esta sim, parece prolongar-se: as universidades têm tendência a recrutar entre os seus próprios estudantes para o corpo dos graduados. Quando acabam os estudos graduados, há uma pequeníssima mobilidade, e isso a meus olhos é um erro tremendo que afecta todo o sistema, já que toda a gente tem tendência a ficar na bicha à espera que chegue a sua vez. É uma coisa assustadora. Mas o que me parece muito interessante acerca da Universidade portuguesa é que, apesar deste sistema tão deficiente, acabou por produzir gente de excelente calibre.

*A mudança está a ser introduzida pela lei dos números, que são cada vez mais elevados.*

Isso é bom sinal, bem como saber que as pessoas continuam a ir para fora.

*Mas muitos dos que o David menciona como sendo de excelente calibre são gente que teve de esperar fora da Universidade... Em Portugal há de facto uma mobilidade muito reduzida, e há quem prefira sair do país a ter de mudar de Lisboa para o Porto.*





*David B. Goldey: Auto-retrato com amigos em pano de fundo*

Se calhar não tem oportunidades....

*No primeiro inquérito que eu fiz, já lá vão uns 15 ou 16 anos, eu tinha uma questão: se tivesse uma oportunidade de emprego fora da sua aldeia, fora do seu concelho, fora do seu distrito, o que o faria dizer não? Na verdade, a resistência era enorme. E porquê? Por causa da família. Não falámos nesta entrevista acerca desta palavra. Mas a única coisa que em Portugal consegue ser pior que os políticos é a família!...*

Considerando o que eu devo à minha família, não posso concordar plenamente com essa afirmação... Num sistema em que o anonimato urbano toma as vezes das solidariedades da aldeia, onde o estado de bem-estar é incompleto e onde as pessoas não se sentem realmente envolvidas com a autoridade que aparece distante, a família torna-se um refúgio muito necessário em tempos de dificuldades.

Biscaia, Outubro de 2007.

(revista em Janeiro de 2009)







## *Curriculum Vitae*

### **David Baer Goldey**

Nasceu em New York City, em 7 de Janeiro de 1936.

Obteve o grau de *Bachelor of Arts* na Cornell University (Phi Beta Kappa) em 1957 e o *D. Phil* na University of Oxford em 1961.

Reformou-se em Setembro de 2003 como *Supernumerary Fellow* do Lincoln College, na Universidade de Oxford. Foi *Research Fellow* no Nuffield College, Oxford (1962-1964), *Fellow e Tutor in Politics* no Lincoln College e *University Lecturer in Politics* (CUF), 1964-2003.

Foi *Visiting Professor* na Cornell University no Verão de 1963; director do Programa de Verão de Cornell-Telluride em 1966 e 1981; e *Visiting Fellow* do Western Societies Program dessa universidade em 1991-1992.

*Professeur Associé* na Université de Paris-Sorbonne – Paris III, 1987-1990, onde ensinou Política e Sociedade Inglesa e Americana nos cursos de Licenciatura, Mestrado e Doutorado.

*Visiting Professor*, New York University, Institute for French Studies, Center for European Studies, no Outono de 1998, onde conduziu seminários sobre Política Francesa e Italiana.

*Professeur Convié*, Université de Paris, Sorbonne-Panthéon, Paris I, 2000-2001, onde leccionou Política Americana (terceiro ciclo).



Curriculum Vitae: *David Baer Goldey*

Foi um dos dois membros do Conseil Scientifique pour l'Étude de la Vie Politique Française (CEVIPOF) da Fondation Nationale des Sciences Politiques e do Centre National de Recherches Scientifiques (CNRS).

Examinador externo na London School of Economics e nas Universidades de Leeds, Reading e Lyon.

No Lincoln College foi Tutor dos estudantes graduados (1964-1967), *Junior Dean* (1967-1969), *Senior Dean* (1969-1979), *Senior Tutor* (1988-1991), membro do comité de finanças (1998-2001) e *Sub-Rector* (1998-2001).

Na Universidade de Oxford, e na Faculdade de Ciências Sociais, foi director do curso de M. Phil in Politics (1996-1998), membro do comité de estudos graduados (1995-1998), membro do Faculty Board (1985-1991), secretário (1965-1968) e *chairman* da Sub-faculty of Politics (1985-1988), e ainda membro do painel sobre Política Europeia e Políticas Comparadas (1992-2003).

Entre as suas actividades como docente contam-se as seguintes:

No ensino de licenciatura: Introdução à Política (política histórica comparativa), Política Comparativa, Política da Europa Ocidental, Governo e Política na América, e Política Francesa.

No ensino de mestrados: Instituições Políticas, Política Francesa, Tutorias em Instituições Políticas, Política Europeia Comparativa e supervisão de dissertações.

Seminários e Aulas Avançadas: Governo na América, Governo e Política em França, Política Portuguesa, Política da Europa Ocidental, e Democratização.

É Cavaleiro da *Ordre des Palmes Académiques*.

É Comendador da Ordem do Infante D. Henrique.

As suas publicações incluem:

Goldey, David Baer. 1963. «The French Referendum and Election of 1962». *Political Studies*, XI, n.º 3.

Goldey, David Baer. 1966. «The French Presidential Election of 1965». *Political Studies*, XIV, n.º 2.

Goldey, David Baer. 1968. «The Events of May 1968». *Parliamentary Affairs*, XXI, n.º 4.

Goldey, David Baer. 1969. «The French General Election of June 1968». *Parliamentary Affairs*, XXII, n.º 2.

Goldey, David Baer. 1969. «The French Presidential Election of 1969». *Parliamentary Affairs*, XXII, n.º 4.

Goldey, David Baer. 1970. «The events of May 1968». In *French Politicians and Elections*, orgs. P. M. Williams *et al.* Cambridge: Cambridge University Press.

Goldey, David Baer. 1983. «Elections and Consolidation of Portuguese Democracy, 1974-1983». *Electoral Studies*, II, n.º 3.

Goldey, David Baer. 1987. «The Portuguese General Election of October 1985 and the Presidential Elections of January-February 1986». *Electoral Studies*, VI, n.º 1.

Goldey, David Baer. 1988. «Comment on the *Patronat*». In *Economic Policy and Policy Making under the Mitterrand Presidency 1981-1984*, eds. H. Nachin e V. Wright. Londres: Pinter, 1985.

Goldey, David Baer. 1992. «The Portuguese General Elections of 1987 and 1991 and the Presidential Election of 1991». *Electoral Studies*, XI, n.º 2.

Goldey, David Baer. 1993. «The French General Elections of 21-28 March 1993». *Electoral Studies*, XII, n.º 4.

Goldey, David Baer. 1994. «The 1994 Elections to the European Parliament: Portugal». *Electoral Studies*, XII, n.º 3.

Goldey, David Baer. 1997. «Analysis of the Election Results». In *French Presidentialism and the Election of 1995*, eds. J. Gaffney e L. Milne. Ashgate.

Curriculum Vitae: *David Baer Goldey*

Goldey, David Baer. 1997. «The Portuguese General Election of October 1995 and the Presidential Election of January 1996». *Electoral Studies*, XVI, n.º 2.

Goldey, David Baer. 1998. «The French General Election of 25 May-1 June 1997». *Electoral Studies*, XVII, n.º 4.

Goldey, David Baer, e Philip Williams. 1967. «Change in the Conservative West». *Parliamentary Affairs*, XX, n.º 3.

Goldey, David Baer, e Philip Williams. 1967. «The French General Election of 1967». *Parliamentary Affairs*, XX, n.º 3.

Goldey, David Baer, e R. W. Johnson. 1973. «The General Election of 1973». *Political Studies*, XXI, n.º 3.

Goldey, David Baer, e D. S. Bell. 1977. «The French Municipal Elections of March 1977». *Parliamentary Affairs*, XXX, n.º 4.

Goldey, David Baer, e R. W. Johnson. 1978. «The French General Election of 1978». *Parliamentary Affairs*, XXXI, n.º 4.

Goldey, David Baer, e A. F. Knapp. 1981. «The French Presidential Election of 1981». *Electoral Studies*, I, n.º 1.

Goldey, David Baer, e A. F. Knapp. 1981. «The French General Elections of 1981». *Electoral Studies*, I, n.º 2.

Goldey, David Baer, e P. M. Williams. 1983. «France». In *Democracy and Elections*, eds. D. E. Butler e V. Bogdanor. Cambridge: Cambridge University Press.

Goldey, David Baer, e R.W. Johnson. 1986. «The French Elections of March 1986». *Electoral Studies*, V, n.º 3.

Goldey, David Baer, e R.W.Johnson. 1988. «The French Presidential Elections of 24 April-8 May and the General Election of 5-12 June 1988». *Electoral Studies*, VII, n.º 3.

Goldey, David Baer, e A.F.Knapp. 1996. «The French Presidential Elections of 23 April-7 May 1995». *Electoral Studies*, XV, n.º 1.



Hermínio Martins

# Tempo e explicação. Pré-formação, epigénese e pseudomorfose nos Estudos Comparativos

## O preformacionismo e seus pressupostos

Muito se escreveu sobre a cultura política ibero-latina (e outras formações socioculturais de larga escala e longo prazo) como algo que serve como um código dominante, subjacente e resistente, da vida política ao longo não de décadas mas antes de séculos, pondo em contraste as duas civilizações parciais do Norte e do Sul da Europa, e as correspondentes «neo-Europas» ou Euro-Américas. Académicos tão distintos como Richard Morse, Howard Wiarda, Cláudio Veliz, para apenas citar os mais influentes nos países latino-americanos (e, mais especificamente, o brasileiro Raymundo Faoro no que toca aos domínios luso-brasileiros, e Wiarda em relação a Portugal), e outros historiadores, antropólogos, políticos e tantos outros, nestas e noutras disciplinas, menos conhecidos ou autores de análises mais superficiais, exemplificam um tipo de abordagem na análise macro-sociológica ou macro-histórica que merece ser considerada. O nosso principal interesse neste texto reside na *forma geral*, ou na lógica dessa abordagem, nas questões metodológicas que podem colocar-se a respeito deste tipo de abordagem, e não nas teses substantivas particulares, nos argumentos ou nas afirmações factuais produzidas por esses autores tão eminentes, tarefa que será deixada para melhor ocasião. Idealmente, deveríamos mesmo prescindir de citar nomes próprios, na medida em que, em qualquer caso, vários outros autores que escreveram sobre outros países e outras regiões seguem abordagens semelhantes ou demonstram grande afinidade com ela: bastaria aqui mencionar dois



historiadores, Richard Pipes sobre a Rússia e o poder explicativo do seu legado patrimonialista através dos séculos e de vários regimes, ainda hoje (Pipes 1974; 1989), e W. Jenner, entre muitos outros, sobre o fardo do passado chinês, a «tirania da história», mesmo no decurso das sucessivas mudanças cataclísmicas em que o país esteve envolvido nas duas últimas décadas (Jenner 1992).

A abordagem genericamente adoptada nos trabalhos dos autores citados, a que chamarei «pré-formationista», é sustentada por pressupostos de longo alcance. Estes pressupostos podem existir, sem dúvida, e podem mesmo ser defensáveis, mas precisam de ser explicitados e escrutinados. Não é nossa intenção sugerir que a circunstância de haver pressupostos de longo alcance (compromissos ontológicos), pelo menos de forma implícita, vicie necessariamente este tipo de abordagem. Na verdade, pressupostos espantosos sobre a natureza humana e sobre a história aparecem, por exemplo, numa abordagem que parece estar distante desta no seu cânon de explicação – a da escolha racional, muito tempo considerada a mais avançada dentro das ciências sociais, e que hoje se desdobrou por forma a ser acolhida em todos os domínios da política, da sociedade e da cultura, em qualquer parte do mundo e, já agora, por neo-weberianos, relativistas culturais, pós-modernistas e na verdade todas as escolas ou movimentos de pensamento nas ciências sociais e humanas (com a única possível excepção dos neopirronianos). Seria extremamente fácil dizer que, por exemplo, se um dado conjunto de pressupostos metateóricos nas ciências sociais parece violar o cânon do individualismo metodológico, então não deve ser levado muito a sério, embora o princípio se tenha transformado numa espécie de teste à solidez académica em muitos círculos, como o do relativismo epistemológico na sociologia da ciência britânica, ou o requisito de «operacionalização» praticamente em todo o lado. Contra este tipo de correntes, poderíamos invocar uma espécie de Princípio da Tolerância Carnapiano de quadros conceptuais alternativos, ou seja, que a escolha dos quadros conceptuais com que se trabalha não podem ser determinados *a priori* por critérios de pesquisa sólida, mas devem seguir critérios de empregabilidade para propósitos cognitivos particulares (embora esta espécie de kantianismo relativizado, explorado por Carnap em 1950, e seguido de uma forma ou de outra por muitos filósofos analíticos contemporâneos, não deixe de colocar problemas). Ou então poderíamos seguir a escola segundo a qual não interessa quão contrafactuais os postulados de trabalho são (por exemplo, a maximização do lucro, e, em geral, todos os que derivam da teoria da escolha racional) desde que o trabalho seja produtivo, o chamado *F-twist* – muito embora a questão que aqui se coloca não seja a dos testes com carácter

de antecipação, mas antes a validade do pertinente voo da Coruja de Minerva (Friedman 1953).<sup>1</sup>

O tipo de abordagem exemplificado pelos académicos indicados no primeiro parágrafo e outros autores aparentados em estudos de macro-história de outras regiões, postula que é legítimo falar-se de padrões culturais de fundo ou ocultos, que implicam uma boa medida de coerência ou concordância, sintáctica ou estética, entre os seus constituintes ideais ou simbólicos, temas culturais, *themata* (Holton 1973), «entimemas culturais», «orientações cognitivas», «princípios integradores», «codificações de realidade», *topoi* e tropos, motivos e *leitmotiven*. Na literatura antropológica, sociológica e de história cultural, estes factores são muitas vezes apresentados como «elípticos», «ocultos» (*covert*), «latentes», «implícitos», «tácitos», embora poucos se atrevam a postular qualquer coisa como as «constelações de pressupostos absolutos» do pensamento, de Collingwood (1940), uma categoria mais associada com a «metafísica da historicidade» (Fackenheim 1961). Esses padrões, associados a formas de poder e de autoridade, ou estruturas de dominação, muitas vezes designadas como patrimonialistas no mundo ibero-latino, conduzem, ou pelo menos condicionam, em termos gerais, o carácter global da vida política ou circunscrevem o seu leque de possibilidades ou composibilidades no longo prazo. Na verdade, a atribuição de uma espécie de «integração lógico-estética» (Laura Thompson 1945) a uma cultura, mesmo que seja através de um meio de *concordia discors* de motivos e temas, mais do que por qualquer coisa que se assemelhe mais a uma arquitectura axiomático-dedutiva *more geometrico*,

<sup>1</sup> Mas há excepções. O politólogo E. Banfield, no seu famoso estudo de uma comunidade rural no Sul de Itália (Banfield 1958), afirmou explicitamente (embora este ponto tenha sido largamente negligenciado na considerável literatura crítica que o seu pequeno livro suscitou) que seguira os preceitos metodológicos de Friedman na medida em que o seu princípio explicativo do «familismo amoral» era, tal como o postulado da maximização do lucro na teoria da firma, um postulado confessadamente irrealista, utilizado com o fim de proporcionar um bom objectivo de previsão. Esta posição representa uma versão do instrumentalismo na filosofia da ciência, o qual encara as teorias como nem sendo verdadeiras nem falsas, mas simplesmente como melhores ou piores instrumentos de previsão (sujeitas às normas básicas de consistência e de coerência). No caso da biologia, esta posição foi defendida recentemente pelo menos por um filósofo da ciência (Rosenberg 1994). A sua aplicação às ciências sociais é frequentemente congruente com a estratégia de se fixarem princípios extremos em ambientes idealizados (maximização dos lucros, utilidade, ofelividade, poder, embora outras máximas não possam ser rejeitadas *a priori*) como modo de se assegurar um registo de previsão mais eficiente do que seria o caso com pressupostos alternativos. No entanto, na abordagem da Escola Austríaca, os princípios económicos básicos são confirmáveis não só pelo comportamento observável mas igualmente pela introspecção que se torna num critério de verdade ou de validade na ciência económica. Esta é a doutrina de Ludwig von Mises da verdade sintética *a priori* na teoria geral da acção humana, a que ele chamou de «praxeologia», um termo usado também por vários autores em sentidos diversos.

é naturalmente muito vago, mas pelo menos exclui a noção de que as formulações culturais sejam tão sujeitas a «flexibilidade interpretativa» que tudo possa valer, ou que as tradições culturais se prestem a caucionar indefinidamente, de modo aberto, a acção política legítima ou formas de vida política. Embora devamos reconhecer que todos os conjuntos de normas, morais, legais, ou outras, quando aplicadas na vida real, estão sujeitos a *double binds* (Bateson *et al.* 1956), «paradoxos pragmáticos» (Watzlawick *et al.* 1968), «contradições performativas» (Habermas 1987; Apel 1980), «paradoxos de auto-referência». Neste sentido atraindo uma versão ou outra da análise dialéctica (materialista ou imaterialista, de contradições ou negação, de oposições ou distinções), a qual naturalmente não se confina a normas e ideais operativos, ou aos hiatos entre ideais operativos e realidades (Elster 1978).<sup>2</sup> Na alegada «segunda contradição do capitalismo» formulada pelo «marxismo ecológico», é a tendência para a apropriação sem limites dos recursos naturais e consequentemente infligir danos ecológicos à biosfera irreversíveis e para além de limites sustentáveis que representa o problema, para o capitalismo e não só (O'Connor 1996).

Geralmente afirma-se que estes sistemas prepotentes ou, o que numa visão mais cautelosa, poderíamos chamar *inclinações* ou tendências sistémicas, se estabeleceram ou cristalizaram há séculos ou mesmo há milénios (e daí o termo *pré*-formacionistas) no decurso de algum episódio ou episódios matricial, experiência de formação colectiva ou escolhas cruciais ou ainda decisões tomadas em situações históricas abertas, mas há muito tempo. Poderíamos recordar aqui a noção aparentada de «acidentes congelados» defendida pelo físico Murray Gell-Mann (1994), que sublinha a sua importância no contexto da Teoria da Complexidade, geralmente associada à Teoria do Caos, a teoria da auto-organização, ou autopoietica – tudo instâncias que foram, em anos recentes, extensivamente aplicadas a matérias de âmbito social (e não só aos objectos das ciências sociais, mas mesmo às próprias ciências sociais como campos de conhecimento, e à questão da interdisciplinaridade: Abbott 2001). Podemos então rebaptizar as noções explicativas não apenas em termos de «acidentes congelados», mas igualmente de *path dependency* (ou seja, de dependência da trajectória) ou de *lock-in* – exemplificada na famosa «síndrome do teclado QWERTY» – popularizada pela Economia Neo-Institucional (que teve um considerável impacto nos estudos de História Económica do

---

<sup>2</sup> Mesmo no que diz respeito a uma constituição, a constituição mais sagrada de todos os tempos, foi um lógico com o calibre de Kurt Gödel que supostamente encontrou uma contradição lógica na Constituição dos EUA, e quase falhou o teste de cidadania que lhe era requerido quando solicitou a sua naturalização como cidadão americano, por causa disso.

Ocidente), ou da «histerese», pelo menos de uma histerese metodológica e explicativa, defendida por economistas recentes (normalmente para intervalos temporais muito mais curtos dos que os da Economia Neo-Institucional). As ideias básicas evocadas por estes quatro ou cinco termos estão presentes nas análises referidas, sem beneficiar desta terminologia mais recente. (Estes termos serão discutidos mais adiante neste texto). De uma forma mais genérica, são feitas referências ao «encastramento» ou «entrincheiramento» de tecnologias, ou à incidência de «rendimentos crescentes» – possivelmente mesmo «rendimentos acelerados ou em aceleração» (de crescimento exponencial ou mesmo superexponencial) – que as acompanham, mas isto pode-se aplicar a outros campos além das tecnologias, como a instituições e a padrões culturais ao longo da história.

A noção de *situação histórica aberta*, vital em estudos históricos de qualquer espécie, em estudos de relações internacionais, na sociologia histórica, etc., foi formalmente muito menos explorada do que qualquer destas noções.<sup>3</sup> No entanto, e na medida em que for adoptada, ela compromete

<sup>3</sup> Um estudioso da história contemporânea, num estudo muito fino sobre a explicação histórica, chama-lhes «janelas de oportunidade» (Gaddis 2002), mas a frase é muito genérica, e tem mesmo um certo tom coloquial; mais importante do que tudo o mais, parece-me que a referência explícita a *situações* ainda é indispensável como categoria ontológica básica da vida social, embora os ontologistas sociais não tenham trabalhado muito sobre ela nos tempos mais recentes, se compararmos com factos sociais, sistemas sociais, regras ou convenções (o próprio termo não aparece com frequência nos índices de obras de teoria social: a categoria de «campo», anteriormente utilizada nas ciências humanas por Kurt Lewin, tem tido muito mais sorte neste contexto, graças sobretudo a Bourdieu, ou melhor, à influência de Bourdieu – embora pudesse ser muito menos enganadora se se escrevesse antes «campos situacionais» – aliás, expressão utilizada por muitos outros autores nas mais variadas ciências sociais). De qualquer maneira, soa a um conceito clássico da sociologia, a «definição da situação» (W.I. Thomas), formulado já em 1918 (Znaniecki e Thomas 1996) com a tese que lhe está associada do «teorema de Thomas», assim designado por Merton (Merton 1949) no seu famoso estudo sobre as «profecias auto-realizadas» («quando as pessoas definem uma situação como real, ela é real nas suas consequências», uma frase de W.I. Thomas), a abordagem da «lógica situacional» advogada por Popper nas ciências sociais (Popper 1957) e o conceito-chave de «situação problemática» de Dewey (Dewey 1938), a ênfase existencialista nos seres humanos como seres-em-situação (mesmo se a própria sociologia existencial, seguindo essas diretrizes, nunca chegou a ser uma escola com grande significado, ao contrário da psiquiatria existencial ou da psicologia existencial-fenomenológica), ou o influente conceito de Balandier de «situação colonial» (Balandier 1951), devedora de um modo geral da versão sartriana do existencialismo. Na tradição weberiana é normal falar-se em situação de classe, situação de mercado, situação de *status*, situação de trabalho, etc., mas não no sentido radical de Balandier, e sem estabelecer formalmente uma abordagem abrangente situacional para a análise sociológica. Em vez de reificar a categoria de «risco» como se tem feito em anos recentes na sociologia e mesmo no discurso sociopolítico geral, seria preferível insistir em falar mais propriamente de «situações de risco». Mesmo na lógica, pelo menos na lógica intencional (Barwise 1989), a categoria de situação entra no seu mapa conceptual e também, por motivos semelhantes, em trabalhos de Inteligência Artificial. A «ética de

os académicos a uma espécie de voluntarismo metodológico mitigado, um programa de investigação que postula um livre arbítrio libertário para os actores (sem os comprometer com a tese substantiva ou metafísica do livre arbítrio libertário), na medida em que é mais revelador encarar as suas escolhas e decisões, normalmente severamente restringidas por factos institucionais e pressões situacionais, e ver as diferenças, e mesmo a diferença substancial que fazem, de tempos a tempos. Estas escolhas e decisões podem criar padrões de natureza social ou política com longa duração, que retrospectivamente podem ser encarados como «acidentes congelados» – o que é razoável nalguns casos em que ninguém teve intenção ou conseguiu prefigurar o padrão que haveria de emergir e prevalecer, e nenhuma necessidade decidiu o resultado; mas noutros casos seria mais adequado falar-se de «escolhas congeladas» ou «escolhas colectivas congeladas», embora o estabelecido, ou cristalizado, não seja necessariamente uma simples projecção da visão original, e de facto praticamente nunca é, mesmo em instâncias de reverência multissecular por textos fundadores, como a Constituição dos EUA (a formação do padrão sendo contingente em relação às *boundary conditions*, as condições de fronteira que devem ser especificadas em todos os casos, de acordo com as circunstâncias). A este propósito, não valeria a pena falar de «agência», de «acção social», de «acção colectiva», ou de *praxis*, se não houvesse situações históricas abertas, ou se elas não «emergissem», ou seja, se em certas situações de acção o futuro não estivesse genuinamente aberto – embora nem todas as situações históricas possam ser entendidas como abertas, ou igualmente abertas, por revelarem um desenho institucional ou outro, pelo menos numa perspectiva de longo prazo.

Neste sentido, parece-me que a noção de situação histórica aberta deveria ser considerada como um conceito fundamental do pensamento social e histórico (na verdade, creio bem que já o é de forma pelo menos tácita, se bem que por vezes acrescida de algum embaraço e acompanhada, por vezes, de uma necessidade de o negar oficialmente) ou mesmo como um requisito da razão prática. Num estudo pioneiro, realizado há mais de sessenta anos, o filósofo pragmatista Sydney Hook (1945)<sup>4</sup> distinguiu entre dois

---

situação» (J. Fletcher 1966) como abordagem normativa, e não enquanto abordagem descritiva, comparativa ou analítico-teórica, que teve a sua voga durante algum tempo, já não suscita muita atenção. No entanto, o conceito de «estrutura de oportunidade» é também um interessante conceito sociológico, e dentro de um certo horizonte temporal poderíamos falar da estrutura da oportunidade histórica, na intersecção da biografia com a história, do tempo humano com o tempo histórico (Mills 1959).

<sup>4</sup> Trata-se seguramente do pensador pragmatista que mais dialogava com os escritos de Marx naquela época.

tipos de actores consequentes que eram capazes de deixar as suas marcas duradouras no decurso da história: a pessoa «acidental» (*eventful*) que por obra do acaso ou das circunstâncias pode ter marcado o seu tempo devido a uma oportunidade histórica com que se deparou; e a pessoa «construtora de acontecimentos» (*event-making*) que, pelo seu génio político ou força de vontade, foi capaz de agarrar uma oportunidade histórica para desencadear acções decisivas que outros não compreenderam ou não foram capazes de aproveitar, embora tenham naturalmente tido «seguidores» para levar à prática essa sua visão em devido tempo (este tipo de «construtores de acontecimentos» corresponde ao herói hegeliano da história mundial, ou à versão superior do líder carismático weberiano, e a conjuntura poderia ser designada como «irrupção de um líder carismático», de acordo com um autor recente: Hanson 1997). Hook estava a pensar sobretudo em Lenine em 1917 (Hook 1945), como Hegel estava a pensar especialmente em Napoleão quando formulou o seu conceito de «indivíduo histórico-mundial» nos princípios do século XIX, e é difícil não concordar com ele neste ponto. Ele estava a raciocinar com base numa lógica de condicionais contrafactuais (sem usar esta terminologia) na análise histórica: se o actor particular a que ele chamou «construtor de acontecimentos», ou herói da história, não tivesse estado presente e agido, então o curso dos acontecimentos teria certamente sido diverso, ao passo que no caso dos indivíduos «acidentais», muitos outros poderiam e seguramente teriam agido precisamente da mesma forma se as circunstâncias fossem as mesmas (como no caso do rapazinho holandês que foi capaz de estancar as inundações até que chegou a ajuda necessária), estes permanecem muitas vezes anónimos.<sup>5</sup> Seria particularmente relevante analisar o papel de Gorbatchev e compará-lo ao de Lenine, em termos de história mundial (e Gorbatchev sentiu, por assim dizer, que de tempos a tempos estava a falar com Lenine, pelo menos no início do seu mandato). Quaisquer que fossem as suas intenções, a verdade é que mudou o mundo ao tentar mudar e reformar a União Soviética.

<sup>5</sup> Podem até ser não humanos. Latour adoptou o termo «actantes» cunhado pelo linguista A. Greimas na sua conceptualização da narratologia, num sentido extraordinariamente alargado, que teria mesmo admirado o teórico da linguística, para abranger não-humanos e mesmo não-vivos, que de certa maneira podem contar na vida social, e que têm de ser incorporados em narrativas analíticas (sendo assim, como corolário, o conceito de «agência» teria de ser subsumido para fins sociológicos num conceito mais amplo de «actância», e teríamos de falar não só de agentes, mas de actantes em geral; no entanto, duvido que o termo de «actantes» seja o mais satisfatório neste contexto). Um exemplo seria o caso dos gansos cujo grasnar atempado alegadamente salvou o Capitólio Romano... A Máquina do Dia do Juízo Final, cuja exequibilidade não pode ser liminarmente excluída, poderia ser encarada como o último «actante», bem como o «actante» terminal, *par excellence*, no mundo humano, ou talvez mesmo, mais abrangentemente, no mundo das espécies.

As suas intenções e a sua personalidade, na medida em que moldaram as suas competências políticas e os seus erros tácticos e estratégicos, têm sido discutidas vezes sem conta, mas a magnitude das mudanças no mundo a que deram lugar está fora de dúvida (Pons e Romero 2005). No entanto, a análise contrafactual formal parece não ter sido aplicada ao seu caso por forma a discutir até que ponto pode ou não ser considerado como um actor político «construtor de acontecimentos».

Experiências com pensamento contrafactual e a aplicação sistemática de condicionais contrafactuais ao raciocínio sobre passados alternativos, ou seja, às trajectórias que poderiam ter decorrido de escolhas diferentes daquelas que foram efectivamente efectuadas nos vários momentos-chave, estão presentemente na moda na ciência política e no estudo das relações internacionais (depois de terem sido usadas, com pioneirismo, pela Nova História Económica nos anos 60, embora esses estudos fossem sobretudo econométricos). Ao passo que até há pouco se aplicavam a episódios da história recente (por exemplo: a crise dos mísseis cubanos em 1961, a ocasião em que o mundo esteve mais próximo de uma guerra termonuclear entre os EUA e a URSS, e que se desenrolou em grande parte perante a opinião pública angustiada do Ocidente, tem oferecido muitas oportunidades para exercícios dessa natureza), a tendência é para se alargar a campos mais vastos da história mundial e comparativa, e não só no domínio dos acontecimentos macropolíticos («história contrafactual», «história virtual» ou mesmo, poderíamos dizer, história ucrónica).<sup>6</sup> Em certa medida, o estudo de Hook representa um precursor, mesmo que tenha outros antecedentes, neste tipo de abordagem, embora hoje em dia haja muito mais recursos técnicos e comunidades académicas envolvidas no apuramento da metodologia dos contrafactuais nos estudos sociais e políticos e na historiografia (Tetlock e Belkin 1996; Tetlock, Lebow e Parker 2006).<sup>7</sup> Noutros casos, os exemplos podem ser mais fantasiosos; mas por vezes, quando as investigações são conduzidas por quem domina

---

<sup>6</sup> Hoje já temos exemplos suficientes deste tipo de estudo para constituir um campo de Estudos Ucrónicos, por analogia com o campo dos Estudos Utópicos, com as suas revistas académicas, cursos universitários e cátedras (como as há para *Future Studies*).

<sup>7</sup> Embora evitando os cânones formais da história contrafactual, com grande desapontamento de um dos seus grandes expoentes, Niall Ferguson – veja-se a introdução em Ferguson (1997) para uma boa discussão do tema, além de Tetlock e Belkin (1996) –; o recente livro do historiador da Alemanha, Nazi Ian Kershaw, sobre dez decisões críticas tomadas num período de dezanove meses entre Maio de 1940 e Dezembro de 1941 por actores políticos-chave na II Guerra Mundial e seus assessores, é de um interesse óbvio para este tema (Kershaw 2007). Cerca de 250 pessoas aparecem no elenco de personagens do livro, mas há cinco nomes que se destacam com nitidez: Hitler, Estaline, Mussolini, Churchill e Roosevelt.

a matéria, e quando se aplicam a pontos de viragem na história, estes estudos podem ser muito interessantes.

Muitos académicos argumentaram com base naquilo a que chamei argumentos preformacionistas, ou, se preferirem, num estilo preformacionista de macroexplicação nas ciências sociais e políticas. É difícil imaginar que a maior parte dos estudantes de História e de Política não usem argumentos deste tipo de tempos a tempos, pelo menos de forma não oficial e informal, por assim dizer, quando tratam dos importantes temas do sucesso ou falhanço de nações, estados, impérios, ou civilizações, como se eles estivessem sempre à espera de serem utilizados.<sup>8</sup> Alguns autores explicam a dualidade que se vive no Norte da Itália actualmente como fruto de vias alternativas seguidas pelas cidades-estado do Norte e do Sul desse país a partir do século XIV: esta é a tese, ou imputação macro-histórica, mais discutível que se atribui a R. Putnam e à sua influente análise das divergências contemporâneas em «capital social»<sup>9</sup> nas duas metades da Itália como

<sup>8</sup> Por ocasião dos sucessivos alargamentos do Mercado Comum Europeu/CEE/CE/UE/UE27, vários comentadores, não apenas jornalistas, mas igualmente politólogos e historiadores, evocaram o legado do Império Carolíngio e suas subseqüentes divisões, cujos mapas viram a luz do dia nalguns jornais (e mapas que raramente se vêem fora de enciclopédias académicas), bem como mapas do Império Austro-Húngaro (mostrando, por exemplo, o contraste entre a Eslovénia, que fazia parte desse império, e a Sérvia, que não o integrava, e que se mantém como uma parte da grande anomalia europeia; ou entre as partes de Itália que estiveram sob domínio austríaco, em contraste com as partes que estiveram sob o domínio dos Bourbons espanhóis por alguns séculos, a Sicília e o Sul da Itália, o *Mezzogiorno*); e ainda outras condições político-culturais de séculos pretéritos como tendo alguma capacidade explanatória das diferenças actualmente verificadas no desempenho político ou económico, ou no percurso a caminho de uma democracia multipartidária genuína e de uma economia de mercado dominante (por exemplo, entre o sector mais a norte da Europa de Leste e o resto dessa área).

<sup>9</sup> Como é bem sabido, o termo «capital social» é usado por diversos autores, mesmo por diferentes sociólogos, de modo discrepante – uns, individualistas metodológicos, outros, inclinando-se mais para uma posição holística (o contraste, digamos, entre um James Coleman e um Pierre Bourdieu). Hoje a noção de capital está muito generalizada para além da noção económica no sentido estrito – conhecimento como capital, capital cognitivo, capital intelectual, capital espiritual, capital moral, capital relacional, capital fisiológico, capital social, capital político, capital natural – todos conceitos objectos de estudos elaborados teoricamente em anos recentes, e até muito difundidos nos manuais das escolas de gestão de empresas. A tal ponto que se torna difícil ver precisamente o que, no mundo humano, não é capital, ou pelo menos derivado de, ou co-determinado por, alguma modalidade de capital: verdadeiramente, o modo capital-ista de pensar o mundo, o modo capital-ista de cognição, triunfou. *Das Kapital* hoje poderia ser o título de um tratado abrangente de sociologia geral, ou de uma enciclopédia das ciências sociais, e não um livro unidisciplinar de economia política ou de crítica da economia política. E hoje, mesmo como texto de economia política, podia ser referido mais como *Das Wissenskapital...* As exigências incessantes dos Estados e das empresas hoje para a capitalização do conhecimento científico, e a predominância do conhecimento incorporado na produção mais banal (minimizando a quota dos recursos naturais e do trabalho humano), assim o demonstram.

motivo que explica os seus níveis de riqueza e de desenvolvimento (Putnam *et al.* 1993). Alguns comentadores consideraram aberrante o apelo feito à história neste argumento, mas tal como ficará claramente demonstrado neste texto, trata-se de uma prática muito generalizada nos estudos sociais e políticos, com vários graus de elaboração e de sofisticação, e a estranheza pode apenas provir do aparente desconhecimento deste facto.<sup>10</sup>

Por vezes, as teses preformacionistas aparecem correlacionadas, ou mesmo como condensações de mitos e de crenças folclóricas. Alguns exemplos deste tipo de afirmação – académicos e míticos – impõem-se; embora os académicos trabalhem por vezes a partir de mitos, ou contribuam involuntariamente para eles, porque os historiadores não podem evitar as questões que se relacionam com a definição da identidade nacional e o carácter especial da formação da nacionalidade, na medida em que a história no passado, e também no presente, foi e é em grande medida a história de nações e de estados (e por isso mesmo com um certo viés para um certo tipo de êxito histórico, pois só um subconjunto de *ethnoi* se constituíram como nações, e desses só um segundo subconjunto conseguiram estatizar-se, embora também os estados tenham precedido a formação de nações em alguns casos), ou pelo menos é confinada por fronteiras de estados ou nações tais como existiam no passado, ou se extrapolam para esse passado<sup>11</sup> (ainda se debate até que ponto a história se conseguirá algum dia emancipar totalmente da «mito-história»<sup>12</sup>). Um autor, e logo um economista, chegou a pensar em explicar a Revolução Industrial Britânica (Hagen 1962), pelo menos em parte, como uma resposta de (muito) longo prazo ao trauma da Conquista Normanda de 1066 («abolição do respeito pelo *status*»), e se esta ideia é um pouco forçada, é relevante notar como o mito do «jugo normando», segundo o qual uma pequena classe política estrangeira tinha explorado e oprimido a população laboriosa anglo-saxónica desde a conquista normanda de 1066, permaneceu até meados do século XIX em

<sup>10</sup> Num trabalho recente, o historiador A. W. Crosby declara que as mudanças de *mentalité* que ocorreram na Europa Ocidental, e mais em particular nas cidades do Norte de Itália entre cerca de 1275 e 1325, incluindo a difusão cada vez mais extensiva da aritmética secular, das medidas e das práticas de contabilidade (a dupla entrada já fora considerada por Werner Sombart como uma chave da racionalidade moderna), com implicações na vida religiosa, lançou as bases para a visão do mundo científico-técnica moderna, embora o processo se possa dizer que começou no século IX, e tenha atingido uma espécie de conclusão preliminar no século XVI com a Revolução de Galileu (Crosby e Alfred 1997).

<sup>11</sup> Ver a minha formulação original do conceito de «nacionalismo metodológico», que em anos recentes tem sido muito citada e elaborada (Martins 1974).

<sup>12</sup> A discussão clássica do tema encontra-se no estudioso do pensamento grego antigo, Francis Cornford, no seu ensaio *Thucydides mythistoricus* (Cornford 1907). Recentemente, o notável historiador W. H. Mac Neill voltou a este tema (Mac Neill 1985).

Inglaterra, associada nos séculos XVII e XVIII à noção da «Antiga Constituição» (consuetudinária, não-escrita, excepto no caso da Magna Carta) do país, importante nos debates políticos da época,<sup>13</sup> e foi partilhada por gente tão importante, fora da Inglaterra, como Jefferson, um dos Pais Fundadores da América. Mitos basicamente idênticos das Duas Raças – uma trabalhadora e portadora das liberdades políticas e económicas, a outra parasita, apoiada apenas no poder político, administrativo, militar para proteger o seu ilegítimo controlo da propriedade e da riqueza adquiridas séculos ou milénios atrás num ponto de viragem decisivo (frequentemente numa ocupação e conseqüente tomada do poder), as quais permanecem em permanente antagonismo, que de tempos a tempos deflagra em conflito revolucionário, marcaram as culturas nacionais em muitos e, suspeito eu, mesmo em praticamente todos os países europeus. Na verdade, trata-se de mitos, mas mitos que foram formatados ou recuperados pela historiografia, e por via desse meio contribuíram para a definição das ideologias políticas da década de 1830 em França (alguns historiadores da Restauração trabalharam o mito das Duas Raças de tal forma que estas foram identificadas respectivamente com os Francos e os Gauleses) e noutros países; por exemplo, o tema das Duas Espanhas foi tratado por uma vasta literatura ensaística e histórica em Espanha, para já não falar das Duas Itália, que ainda permanece um tema actual, dadas as clivagens e diferenciais económicos e culturais que persistem. Uma versão deste tema foi trabalhada para Portugal por Basílio Telles, tanto em termos geográficos como em termos supostamente étnicos, como uma divisão entre Norte e Sul, Celtiberos e «Semitas»: uma história das Duas Raças que, felizmente, não teve qualquer impacto significativo na vida cultural ou política portuguesa, salvo erro (Telles 1898). O tema das Duas Raças transforma-se por vezes nas Duas Nações ou nas Duas Classes ou nos Dois Países, e estando dentro da mesma comunidade política, e mesmo dentro da mesma entidade estatal de longo prazo, a implicação subjacente é que se tornam irreconciliáveis. A visão marxista bipolar básica de duas classes antagónicas envolvidas num combate mortal deve qualquer coisa a esta ideia das Duas Raças irreconciliáveis, destinadas a combaterem-se até à morte, dentro de uma entidade estatal, que os historiadores franceses da Restauração viam.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Um dos autores que mais salientaram o tema da *Ancient Constitution* em anos recentes foi o historiador John Pocock (1957).

<sup>14</sup> Mais tarde, nos princípios do século XX, ideólogos da direita radical, especialmente em Itália, viram uma grande divisão entre as «nações burguesas» e as «nações proletárias» da Europa, a luta das nações devendo substituir a luta de classes: no seu entender, as nações que chegavam tarde à industrialização, e portanto desfavorecidos na concorrência internacional, pois o comércio livre mantinha o predomínio das primeiras potências industriais.

Em termos de personagens representativas ou prototípicas, alguns académicos defendem que o monge do século IV, Pelágio, articulou o que permaneceu ao longo dos séculos, de forma tácita ou informal, como o modelo dominante (na tradição inglesa) em matérias de teologia, independentemente da injeção calvinista dos séculos XVI e XVII e da teodicéia agustiniana, que nunca chegou a dominar completamente a Igreja Anglicana (mesmo que o tenha conseguido em relação a grande número das suas cisões) – tal como no século XIV, e não intencionalmente, Ockham estabeleceu um padrão para a filosofia inglesa através da sua preocupação com a iluminação filosófica proporcionada pela análise lógico-linguística. De modo análogo, foi já dito que Prisciliano, um clérigo cristão do século IV, já havia demonstrado *avant la lettre*, por assim dizer, o carácter português ou possivelmente ibérico em matéria de teologia (uma espécie de contraparte de Pelágio na Inglaterra), ou o que viria mais tarde a ser esse carácter; ou que D. Duarte e o Infante D. Pedro já haviam articulado em textos-chave dos inícios do século XV (*O Leal Conselheiro*) uma espécie de carta básica de matriz fundamentalmente corporativista do que viria a ser a imagem da Boa Sociedade (*societas perfecta*), embora outros investigadores encontrem prefigurações em textos mais tardios e menos elevados.<sup>15</sup> Histórias semelhantes de pré-formação ou pré-figuração de orientações de valores ou disposições de valores duráveis podiam ser aqui apontadas, uma vez que já foram contadas a propósito de muitos países, possivelmente de todos os países europeus ocidentais. Recordo apenas a evocação que Ernest Gellner, nascido na Checoslováquia, fez da figura de Jan Huss e do seu papel na criação do movimento hussita no início do século XV, com o seu estímulo para a autoconsciência dos Checos e para a marca de um certo igualitarismo social de longa duração, e o modo como se articulava com os acontecimentos desse país na década de 1960 (Gellner 1994). Huss, é claro, entrou na memória colectiva da região de uma forma mais viva e duradoura do que muitos pretensos construtores da nação, e tem permanecido como uma presença mais ou menos constante no seu país, até aos dias de hoje, de uma forma que não encontra paralelo noutros exemplos referidos neste parágrafo.

Nas análises em discussão, é geralmente afirmado ou presumido que os padrões culturais e políticos postulados não só se mantêm enquanto factos inquestionáveis (talvez como resultado de falta de desafios externos ou

---

Depois de 1945, a expressão «nações proletárias» foi reutilizada para designar o que veio a ser chamado o Terceiro Mundo, expressão que rapidamente substituiu a anterior.

<sup>15</sup> Especialmente a *Arte de Furtar* (anónima) e o *Soldado Prático*, nenhum dos quais parece provir da pena de príncipes ou de «intelectuais orgânicos» dos estratos dominantes de Portugal.

«choques exógenos», na linguagem dos econométristas, durante períodos longos de tempo), beneficiando de uma «quase-imobilidade» que Braudel imputou às *longues durées*, escala temporal na qual as *mentalités* (na medida em que for legítimo falar neste conceito que ultimamente tem estado sob ataque feroz) também participam, mas igualmente que eles se inscreviam duradoura e irremediavelmente em... – e aqui a terminologia varia imenso: alguns falam de «genótipos» (metáfora avançada independentemente por uma variedade de investigadores na sociologia, sociobiologia e teoria dos sistemas, e que me parece objectável por elidir a biologia e a cultura, uma metáfora que não tem nada de inocente, e que pode e deve ser substituída por metáforas históricas e culturais); outros preferem «códigos principais» (para adoptar um tropo semiótico) das respectivas formações discursivas; outros ainda a «cultura política», num dos sentidos permitidos por esta expressão polissémica, que tanto pode referir as elites como as massas, a opinião pública dum momento como as *mentalités* multisseculares, que sublinhe a persistência de longo prazo, e não o presentismo da análise de dados de inquéritos, e não haveria então nada a objectar a que se utilizasse uma expressão como «*episteme* política» ou *mentalité* metapolítica, embora me pareça destituído de sentido falar-se hoje em «paradigmas» políticos como o foi nos tempos em que estava na moda o trabalho de Kuhn (Kuhn 1962), mesmo se, de facto, a analogia política estivesse bem presente no seu estudo clássico (nas velhas terminologias, locuções tais como «carácter nacional», «estilo nacional»,<sup>16</sup> ou «génio civilizacional», para já não falar de *Volkgeist* e cognatos, que eram frequentemente usados). Assim, não só é a sua persistência identificada como se defende que o seu poder explicativo, apesar de «antagonismos ou contradições» (especialmente «contradições internas»),<sup>17</sup> impactos ou restrições externas («envolvimento») por culturas ou poderes alheios, o que não é mero acidente: este tipo de argumentação implica o pressuposto de que os padrões culturais em questão eram capazes de se impor e vencer alterações impostas do exterior, ou seja, através de invasões estrangeiras e ocupações, mesmo que repetidas, através por exemplo do mecanismo da mímica defensiva, claramente importante nalguns momentos históricos, bem assim como em certas partes do mundo vivo não-humano (campo este onde recebeu grande atenção da teoria bioevolucionista como um severo exame às explicações darwinistas, ou supostamente de estilo darwinista, desde inícios do século XX).

<sup>16</sup> Em data tão tardia como o final da década de 1950 havia ainda *simposia* eufóricos por intelectuais americanos sobre o «estilo nacional americano».

<sup>17</sup> Este é o par de conceitos constante na teoria social de Proudhon, referidos respectivamente aos conflitos de grupos ou quasi-grupos sociais, e às dissonâncias de princípios ou ideais ou orientações de valor apoiadas em conjunto.

## Explicações preformacionistas e epigenéticas

Esta forma geral de argumentação, qualquer que seja o mérito substantivo, ou os deméritos, de formulações particulares por um ou outro autor, ou mesmo a luz que possa de vez em quando proporcionar, representa em termos metodológicos uma instância de uma estratégia de explicação que se inclina para o lado das abordagens «preformacionistas», em contradistinação com as «epigenéticas» – para aplicar aqui um par de termos amplamente utilizado para caracterizar duas abordagens rivais na biologia desenvolvimental, na embriologia ou estudos do desenvolvimento ontogenético, e na genética (como agora lhe chamaríamos), entre os séculos XVIII e XX, e metaforicamente usada por Kant como modelos alternativos de autocompreensão da razão humana na sua primeira *Kritik*, mas igualmente utilizado noutros campos. Por exemplo, em anos recentes (e de modo muito breve), por alguns sociólogos para análises alternativas de mudanças macropolíticas ou socioculturais. Por estas expressões podemos designar, respectivamente, uma ênfase no papel crucial, mesmo incorrigível (pelo menos a longo prazo) de factores primitivos emergentes numa formação sociopolítica, em contraste com o peso causal soberano ou predominante atribuído a factores tardios, de curto prazo, situações de acção imediata em determinadas conjunturas históricas, ou mesmo «eventos intrusos» (F. J. Teggart) dos ambientes biótico, geofísico, geopolítico ou geocultural, de natureza episódica, mas por vezes com amplitude de sistema, e possivelmente com impacto duradouro, se não mesmo catastrófico, na análise das mudanças macropolíticas ou civilizacionais (Teggart 1918; 1925; 1960).<sup>18</sup>

<sup>18</sup> A abordagem geral de Teggart na qual a mudança é imputada ao impacto de factores externos ao sistema particular em análise, em vez de derivar de um imperativo de crescimento endógeno ou por qualquer outro motivo de contradições internas, teve muita influência fora das ciências sociais e humanas. N. Eldredge, co-formulador com o seu colega paleontólogo S.J. Gould da famosa tese do «equilíbrio pontuado» na biologia evolutiva (Eldredge e Gould 1972; 1977), reconheceu a sua dívida para com Teggart. A abordagem do «equilíbrio pontuado» à evolução histórica na Terra (a prevalência de longos períodos de estabilidade «pontuados» por breves períodos de mudança profunda e rápida, «rápida» e «breve» sendo entendidos naturalmente em termos de escalas geológicas de tempo, inovação e a emergência de novos padrões, no caso da evolução biológica, macroevolução, com um rápido surto de especialização, o aparecimento de um grande número de novas espécies, criando uma nova época na história da vida, na escala do tempo geológico, naturalmente) foi recentemente re-exportada para as ciências sociais, pelo menos para a história económica, ao considerar o contraste entre as microinovações e as macroinovações, com uma ordem de consequências maior do que a incremental, a qual se deu em períodos curtos e críticos, de acordo com o influente historiador económico Joel Mokyr, na esteira dos biólogos Eldredge e Gould (Mokyr 1990). Um bom exemplo da migração de conceitos e

Os preformacionistas – para continuarmos com esta etiqueta – sublinham a «causalidade imanente» e os constrangimentos duráveis na vida das entidades ou continuidades socioculturais que se consideram, levantando sérias dúvidas à capacidade do sistema para se autotransformar de acordo com modelos societais estrangeiros ou à capacidade de agentes políticos-chave de levar a cabo projectos de mudança com sucesso se estes forem contra as disposições culturais longamente estabelecidas ou, se se preferir, o *habitus*, no sentido plural deste termo<sup>19</sup> (uma tendência no sentido do endogenismo); as análises epigenéticas, pelo contrário, tendem a enfatizar o papel causal e a capacidade transformadora dos impactos e influências externas, ou pelo menos o engodo de modelos, ideais (*soft power*, ou *noopolitik*) e realizações societais ou civilizacionais externos. Ambas as perspectivas, está claro, têm de conceder a possibilidade de existirem casos-limite de total destruição das formas de vida sociocultural por impactos biológicos ou físicos como o «imperialismo biológico» dos micróbios que os europeus transportavam consigo na conquista das Américas, em relação aos quais as populações nativas não tinham sistemas de imunidade, o que originou uma das maiores catástrofes demográficas da história, mesmo se incluída no pacote da «troca de Colombo», uma troca desigual, é claro, não só de fluidos corporais ou micróbios letais, mas de sementes, comida, conhecimento, e tantas outras facetas dos «fenómenos humanos totais», na expressão de Mauss (Crosby e Alfred 1972).<sup>20</sup> O século XX europeu dispõe de demasiados exemplos não apenas de guerras continentais e interestadadas, mas também de guerras civis na grande maioria dos países, com enorme derramamento de sangue e destruição, mas igualmente de «democídios» (Rummel 1994), a

---

abordagens através das disciplinas, neste caso, da historiografia para as ciências naturais e novamente de regresso à historiografia, desconhecendo aparentemente a primeira versão... (um livro útil sobre o «transporte» de conceitos das ciências naturais para as sociais e vice-versa: Cohen 1994).

<sup>19</sup> Neste ponto, estou a pensar essencialmente em Mauss, embora muitos outros, desde Elias a Bourdieu, tenham usado este termo de maneira interessante (em Sartre aparece como *hexis*, o termo grego que foi traduzido na escolástica medieval por *habitus*). O uso do termo por Mauss deriva do seu conceito de «técnicas do corpo» (Mauss 1936).

<sup>20</sup> De acordo com algumas estimativas, a população do Congo Belga passou de 24 para 12 milhões de pessoas como resultado directo da acção brutal e predatória do rei dos belgas, com trabalho forçado em escala maciça, que encarava como propriedade privada sua, antes de se tornar uma colónia do seu país. A juntar a colapsos na dimensão das populações originado pelo domínio colonial, as fomes, que envolveram milhões de vítimas, ocorreram nas colónias europeias antes da Grande Guerra e, mais esporadicamente, depois (Davis 2001), embora não deliberadas como a Grande Fome da Ucrânia em 1932-1933 que foi provocada conscientemente por Estaline como um acto político, tendo em vista a destruição do campesinato, e que é vista como um acto de genocídio (o *Holodomor*), e foi seguramente uma fome arquitetada, um dos exemplos mais nítidos desse tipo.

exterminação de centenas de milhares ou mesmo milhões de pessoas devido a critérios étnicos, de religião, de classe social, ou ideológicos, pelos Estados, e conseqüentemente a desaparecimento de formas duradouras de vida, como a civilização dos *shtetl* por toda a Europa de Leste, culminando no genocídio, ou arquigenocídio, o Holocausto, a Shoah.

Há certamente razões para se argumentar que a questão da relativa preponderância que se deve atribuir às considerações preformacionistas e epigenéticas nas interpretações de larga escala (esquemas interpretativos, programas hermenêuticos, tentativas de «tradução de culturas») ou «esboços de explicação» (não necessariamente no sentido hempeliano<sup>21</sup> ou num sentido causal) de histórias nacionais ou de civilizações inteiras, pertence ao domínio das questões aporéticas nas ciências sociais e humanas, na medida em que envolve questões fundamentais que se prendem à natureza ou metafísica da explicação e da compreensão social ou histórica (no sentido hermenêutico), que não pode ser conclusivamente decidido num sentido ou noutro, embora esta circunstância não deva impedir a argumentação racional e os esforços genuínos para clarificar as questões e as suas implicações (é estranho que os livros ou coleções sobre aporética não sejam publicados nas editoras de ciências sociais, pelo menos sob essa designação). Parece-me que se deve aceitar que há argumentos poderosos a favor de cada uma das estratégias explicativas (ou hermenêuticas), e

---

<sup>21</sup> A primeira apresentação publicada em língua inglesa do modelo de «lei de cobertura» da explicação científica (cuja autoria é igualmente reivindicada por Popper) foi a de Hempel, justamente acerca da explicação *histórica* (onde precisamente a sua aplicação é bem contestável). Um «esboço de explicação», no sentido que lhe deu, era um que seria preenchido no sentido de o aproximar cada vez mais de uma lei explicativa geral, propriamente chamada, admitindo que havia leis para serem descobertas no mundo socio-histórico (Hempel 1942). Não precisamos de partir desse pressuposto, e no nosso sentido um esboço de explicação repousa sobre leis naturais, quase-leis e generalizações empíricas, máximas ou truismos – na forma sugerida por Michael Scriven num texto bem conhecido (Scriven 1959) –, etc., mas não postulamos a existência de um *telos* de uma explicação completa e nomológica a ser atingido em devido tempo com o crescimento do conhecimento, muito embora estes esboços de explicação possam ser preenchidos progressivamente de outra forma, com a elucidação do *explanandum*, com o crescimento de conhecimento não-nomológico, com generalizações empíricas mais refinadas, por exemplo, para melhorar o putativo *explanans* e talvez, acima de tudo, através da identificação dos *mecanismos* causais que operam (o apelo das explicações de estilo darwiniano, que não são substantivamente biológicas ou genéticas, remetem precisamente para esta consideração, quer dizer, oferecem um claro mecanismo sem necessitar de apelar a leis). Alguns filósofos da ciência escreveram sobre «explicações narrativas» mesmo na biologia evolucionista, mas isto é assunto que demoraria muito tempo a debater no quadro deste texto. Nas ciências sociais há amplo campo para «narrativas analíticas?», na sociologia histórica ou na história das relações internacionais, por exemplo. Para uma discussão pioneira sobre as relações entre a análise e a narrativa na sociologia histórica (e a relação sistemática entre sociologia e história) bem antes da vaga de discussões mais recentes sobre o assunto, veja-se Martins (1974).

que uma ou outras dessas estratégias pode revelar-se mais adequada para uma situação particular. Devemos conceder aqui um certo espaço para a *pragmática* da explicação social, pois toda a explicação serve um propósito para alguém numa situação-problema, ou seja, requer uma dimensão pragmática além de estar sujeita a critérios lógicos e empíricos: a distinção tripartida clássica entre dimensão sintáctica, semântica e pragmática do inquerito pode aqui ser recordada. Além disso, quando o tempo parece não se mover, como sucedia na época do Estado Novo, em épocas de prolongada estagnação política, ou político-cultural, ou mesmo cultural, ou na sequência de uma longa série temporal de projectos democráticos cronicamente frustrados (cada um dos quais recebe uma explicação *ad hoc* desse falhanço), como sucede no mundo árabe (e noutras áreas), o apelo das explicações, esboços de explicação, análises ou interpretações preformacionistas pode ser irresistível. Pode haver algum dogmático no meio das ciências sociais ou da história que rejeite por princípio as explicações, esboços de explicações, análises, ou mesmo sugestões preformacionistas, mas isso pode ter tanto a ver com receios ontológicos não confessados como com recomendações metodológicas ou heurísticas. E há aqueles que, relutantes em se envolver ou cépticos quanto aos resultados de estudos que envolvem «grandes estruturas, gigantescos processos, enormes comparações» (Tilly 1984), quase sempre aceitam tacitamente, e muitas vezes acriticamente, conduzindo concepções de natureza macro-histórica e macro-sociológica.

As explicações de estilo preformacionista parecem pressupor uma espécie de «acção à distância» em termos temporais, mais do que espaciais, no que diz respeito a colectividades históricas (nações, protonações, etnias, comunidades políticas segmentadas, impérios, monarquias compósitas, seitas, igrejas, etc.), já que os mecanismos envolvidos não são muito bem especificados. Mas os preformacionistas sofisticados e espíritos aparentados podem pôr de lado as questões da histerese *ontológica*, a noção de que o passado, o passado distante, ainda está de certa forma operativo e activo no presente (de certo modo sugerido pela noção de *encapsulation* em Collingwood). Ou seja, distinto daquilo que nós podemos saber do passado, ou das nossas imagens do passado, ou do que é transportado, por assim dizer, nas estruturas da memória colectiva (distinta da memória histórica, embora esta também possa ter importância<sup>22</sup>), em termos do que os actores perseguem os seus objectivos actuais e lêem (*definem*, em idioma da sociologia) a situação, ou seja, a situação actual. Os monumentos e outros

<sup>22</sup> A distinção entre memória colectiva e memória histórica, sendo ambas em certo sentido colectivas, foi feita por Halbwachs (1952 [1925]).

legados do passado à nossa volta podem ser sentidos como sufocantes, e de modo muito vincado, como foram pelos futuristas italianos, que proclamaram a necessidade de fazer explodir ou por qualquer outro meio destruir todas as estátuas, monumentos, colecções de arte, bibliotecas, arquivos, locais arqueológicos<sup>23</sup> que, segundo eles, enchem a Itália como um interminável cemitério, e começar de novo, «fazer tudo de novo». Hoje em dia, um futurista, movido por uma semelhante *neolatria*, poderia bem defender que isso se poderia fazer depois da digitalização e virtualização do conteúdo desses objectos, e que se armazenassem os DVD – ou seus sucedâneos – em poucas salas... De qualquer maneira, a autoridade do passado como fonte de precedentes reverenciados, como guias para as nações, ou como aforradores de sentido para o presente ao colocá-lo numa épica de progresso, uma grande história desenvolvimentista ou «metanarrativa» global, declinou a tal ponto no Ocidente que o historiador britânico Jack Plumb escreveu um livrinho, uma espécie de oração fúnebre, sobre «a morte do passado», há quase quatro décadas (Plumb 1970),<sup>24</sup> embora Hannah Arendt, ao comentar esse trabalho, tenha sublinhado que a questão não era tanto a da morte do passado como a da morte da tradição. Na verdade, a dinâmica da «des-tradiconalização» (Heelas, Lash e Morris 1996), bem como da des-institucionalização (não só o declínio de esta ou aquela instituição social, como por exemplo, e acima de tudo talvez, a

<sup>23</sup> Talvez vissem mesmo o país como um local arqueológico em tamanho gigante, a necessitar que se lhe aplicasse a receita de arrasar tudo o que era velho, vetusto, herdado: «destruição criativa», na famosa locução de Schumpeter, de estilo nietzschiano, ou talvez bakuniniano (Schumpeter 1942).

<sup>24</sup> Note-se que isto sucedeu antes dos lamentos sobre o colapso das «metanarrativas» ou «grandes narrativas» no Ocidente, na sequência do livro de J. F. Lyotard (1979). É claro que a questão não é simplesmente a das grandes visões, abrangentes e totalizantes da história humana, mas mesmo a de como ensinar história, especialmente a de um dado país, incluindo as suas guerras, batalhas, conquistas, vitórias e derrotas, nas escolas de nível secundário nos estados-nação dos nossos dias: talvez seja uma tarefa impossível (alguns anarquistas portugueses, como imagino que outros anarquistas noutros países no início do século XX tenham feito, propuseram que se banisse o ensino da História, sobretudo da história nacional, por razões idênticas). Algumas escolas britânicas dos nossos dias temem dar aulas sobre o Holocausto, não vá esse tema ofender algum grupo étnico ou religioso (de acordo com um relatório publicado em Fevereiro de 2008). Talvez a recente ênfase dada em França ao ensino da história da *arte* seja uma maneira de compensar os vexames de tentar ensinar a história nacional de feição tradicional. Entretanto, e como muitos já protestaram, a indústria da «herança» (ou do «património») está em força, embora o ponto central esteja muitas vezes em ser «património da humanidade». Há pedagogos britânicos que insistem que já não faz sentido sequer falar do «amor à pátria», ou talvez mesmo evocar tal sentimento, e por essa razão, como devido também a muitas outras considerações, o estudo da história nacional carece de sentido. Não dizem nada sobre o amor à língua, o afecto pelas paisagens da pátria (*England's green and pleasant land*), pelos mortos, etc.

família, mas a perda do sentido da institucionalidade como tal),<sup>25</sup> é um dos temas-chave da análise sociológica do nosso tempo, embora o penetrante *animus* sociológico contra a nostalgia, ou a própria tradição enquanto tal, seja manifesto.<sup>26</sup> Em todo o caso, as principais categorias-chave, tais como «sociedade», «cultura», e mesmo «natureza», têm-se tornado muito problemáticas, embora o «fim da natureza» e a «morte da natureza» tenham sido repetidamente proclamadas ou previstas por filósofos e ambientalistas ainda mais frequentemente do que o «fim da cultura», a irrealidade da «sociedade», ou o «fim da história» (mas poderíamos dizer que, de certo modo, a «Natureza» desapareceu da sociologia e da ciência económica bem antes de o seu fim efectivo ser proclamado por ambientalistas).

Não parece necessário, no contexto do preformacionismo sociológico/histórico aceitar ou rejeitar a tese segundo a qual o passado existe ou não, é ou não é real,<sup>27</sup> ou causalmente eficaz, embora seja certo que todos concordem que não seja presente, já que em todo o caso os metafísicos argumentaram nos dois sentidos: é interessante que um metafísico/teórico social que teve um impacto importante no pensamento social, G. H. Mead, tenha defendido vigorosamente a tese da irrealidade do passado, e a realidade única do presente, ou o que pode ser chamado um hodiocentrismo *metafísico*, que não implica, na prática da pesquisa social, um hodiocentrismo *metodológico* do género daquele que foi certamente criticado por Elias<sup>28</sup> (Mead 1934). Uma posição minoritária pode ser evitada neste momento:

<sup>25</sup> Para uma análise sociológica profética, veja-se Bennis e Slater (1968). Já apontavam para a predominância eventual de flexiorganizações, e a impermanência crescente das associações, devido ao dinamismo do mercado e à democratização, um pouco à maneira de Karl Mannheim quando falava do processo abrangente de «democratização fundamental» das sociedades modernas, bem para além da esfera política.

<sup>26</sup> Uma excepção ao repúdio quase-unânime dos sociólogos pela nostalgia (o sentimento mais desprezado pelos sociólogos, bem mais do que o ódio, ou a inveja, entre outros sentimentos negativos, curiosamente) pode ser visto num trabalho recente de Richard Sennett (2006).

<sup>27</sup> Num livro sobre modos de produção pré-capitalistas, dois autores althusserianos deram-se ao trabalho de afirmar *en passant* que o passado era ontologicamente «nulo e sem efeito», indo muito para além daquilo que era necessário para suportar o seu modo de explicação sincronicista. Ao fazerem isso, suscitaram a ira de historiadores *marxistas*, mais do que pelo tom geral das suas posições anti-historicistas, já que eles acreditavam que podiam fazer ciência no sentido estrito sem metafísica (ideologia).

<sup>28</sup> O investigador de literatura G. S. Morson chama a esta posição «cronocentrismo», mas «hodiocentrismo» parece mais adequado, já que «cronos» se refere ao tempo em geral, passado, presente e futuro, embora se possa estabelecer um contraste entre *chronos* e *kairos*, como alguns investigadores fizeram, com ou sem a caução da linguagem empregue no Novo Testamento em grego (Morson 1994). É claro que a «espessura» temporal do presente histórico de actores colectivos é bastante indeterminada, comparada com o «presente ilusório» da psicologia sensorial.

a de que as proposições históricas, e na verdade todas as declarações sobre o passado, se não são literalmente sem sentido, são, em princípio, incapazes de ser inseridas em relações de valor-verdade – posição que se quer independente do relativismo histórico (entendido como a proclamação geral feita, por exemplo, pelos historiadores americanos Carl Becker e Charles Beard, nos anos 30, que os juízos históricos são irremediavelmente tingidos pelos valores dos historiadores, de tal modo que nós vemos o passado, apenas e necessariamente em termos do presente, para não falar da recente e muito influente reformulação de confessado relativismo histórico de Hayden White (1973) e de quaisquer pontos de vista particulares sobre o estatuto ontológico do passado humano (Meiland 1965). É claro que também é verdade que nós sabemos desde Aristóteles, que deu o exemplo de afirmações sobre uma batalha naval que se disputava amanhã, que há um problema com a imputação de valores de verdade a proposições que se referem a contingências futuras, às quais a lei lógica do terceiro excluído pode não se aplicar.

Estes receios podem levar a maioria dos académicos a desconfiar, ou mesmo a rejeitar a tese recentemente proposta por um biólogo não ortodoxo, ou filósofo natural, R. Sheldrake, para quem a transferência de conhecimento pode ocorrer no espaço de organismos ou populações de organismos sem linguagem, para outros organismos ou populações de organismos distantes, sem contacto físico. De acordo com esta teoria de «ressonância mórfica», este fenómeno poderia explicar, por exemplo, a síndrome do teclado QWERTY, que é difícil de entender em termos meramente tecno-económicos (Sheldrake 1981). Este putativo fenómeno, a que poderíamos chamar transferência *horizontal* de propriedades adquiridas (hábitos, práticas, padrões de comportamento) por analogia com a tese da herança ou transmissão *intertemporal* de características adquiridas, tão veementemente rejeitada pelas correntes centrais da biologia que transformaram o «lamarckismo» num termo insultuoso, ou melhor, numa calúnia (mesmo que tenha sempre havido alguns investigadores na biologia, e não apenas em França, que se demarcaram da ortodoxia antilamarckiana, embora discordando profundamente entre si sobre os putativos mecanismos não darwinianos da mudança evolucionária que evocavam, muito antes da querela do *Intelligent Design*). Sem um mecanismo causal que explique tal facto, independentemente do modo como se apresentam os dados colhidos *prima facie*, essa «telecausalidade» será sempre encarada como um fantasma, tal como a «retrocausalidade» ou mesmo a «teleologia», no sentido forte segundo o qual o estado das coisas no futuro (e não apenas a nossa antecipação desses estados de coisas, antecipação essa que é um fenómeno operativo corrente) pode de facto influenciar ou co-determinar a acção presente.



Devemos acrescentar, contudo, que a «causalidade retroactiva», como possibilidade conceptual em termos metafísicos e teológicos, foi seriamente discutida na filosofia analítica anglófona recente, mesmo se – pelo menos fora da teologia – as implicações para a visão geral, para a nossa visão mais fundamental do mundo, fossem de largo alcance e requeressem uma nova atenção a uma metafísica «revisionista» ou «desviante» (contradizendo «o nosso esquema conceptual básico», nas palavras de Strawson, onde o sentido é que «o nosso» se refere aos humanos genericamente).<sup>29</sup>

Uma das figuras cimeiras no panteão da filosofia analítica, Bertrand Russell, argumentou um dia que a memória, enquanto faculdade-chave do intelecto humano, envolvia, pelo menos a que se situa para além da memória de curto prazo, uma espécie de causalidade não-humana, uma «causalidade mnémica». Na medida em que a vida mental, e em especial a causalidade mnémica, pode ser vista como envolvendo processos em conformidade com leis, essas leis seriam de natureza diferente das da física (isto aparece num livro apropriadamente intitulado *The Analysis of the Mind*, publicado em 1921). Embora Durkheim tivesse falado de «leis da ideação colectiva», sociólogos posteriores na mesma tradição não falaram de leis da memória colectiva, muito embora se pudessem encontrar várias analogias em relação à teorização da memória individual por Russell.

A recepção extraordinariamente ampla da tese «lamarckiana» segundo a qual as características adquiridas em vida pelo organismo se podem passar em parte para os seus descendentes, através de um qualquer mecanismo biológico, pela psicologia, sociologia, estudos culturais, etc., ao longo do século XIX e mesmo no século XX no mundo ocidental, a tal ponto que eruditos tão famosos como Spencer, Freud e seus seguidores no movimento psicanalítico, Jung, T. Ribot, e numerosas outras figuras em diversos mundos políticos e ideológicos, para não falar de muitos escritores de renome na Europa e nas Américas, subscreveram alguma versão dessa tese, quer lhe chamemos «psicolamarckismo» (Sulloway 1979) ou «teoria da memória orgânica» (Otis 1994), é difícil de explicar agora. É seguro que a tese de Freud sobre o inconsciente e os ensinamentos de Jung relativos ao inconsciente colectivo genérico-humano, tão influentes ao longo de muitas décadas, articulam-se parcialmente em doutrinas psicolamarckianas. O facto de estas correntes de pensamento persistirem apesar de os biólogos passaram a aceitar predominantemente, mas nunca unanimemente, a «barreira de Weisman» (na dicotomia assimétrica entre corpo e genoma, entre soma

---

<sup>29</sup> Também foi avançada como possibilidade teórica, e mesmo como realidade física a nível do *quantum*, por alguns físicos. Foi discutida em anos recentes por metafísicos analíticos e por teólogos.



mortal e genoplasma imortal) segundo a qual os traços adquiridos não se podem transmitir por herança biológica,<sup>30</sup> mostra como era difícil pensar as continuidades cultural e psicológica sem recorrer a analogias e mesmo a relações causais com a hereditariedade biológica, por um lado, e por outro, com os hábitos, a memória, os costumes, os *mores*, a tradição, a herança cultural, etc. (a analogia de Samuel Butler entre memória e hereditariedade era representativa de uma vasta corrente de pensamento).

Poucos foram os que, como o sociólogo-filósofo Tarde na década de 1880, viram essas continuidades como analogias, e não como identidades substantivas; mas muitos aceitaram o princípio da herança dos traços culturais porque a herança lamarckiana representava um modo de transmissão através do tempo facilmente compreensível e «naturalista» (em quase todos os sentidos da palavra, que hoje está a beneficiar de um refflorescimento como um dos termos mais elogiosos da filosofia analítica) e por isso de substanciais continuidades da *psyche* humana e da sociedade. Muitos escritores em vários países europeus acharam que as analogias entre a biologia não humana e a sociedade humana eram muito fortes, e aproveitaram-nas nos seus romances até à década de 1920, pelo menos. Para Tarde, que era um individualista ontológico e metodológico ao mesmo tempo, muito consciente de si próprio e convicto, o contacto interpessoal ou intermental, directo ou mediado, linguístico ou não linguístico, é a essência da sociedade humana, e da vida humana em geral, e por isso nenhuns «todos emergentes» podiam surgir dessas interacções. Tarde usou termos como «imitação» e «contra-imitação» (de coevos, ou de mais velhos, ou de mais novos, de superiores ou de inferiores, de pares, de nativos ou de estrangeiros, unilateral ou recíproca, simétrica e assimétrica),<sup>31</sup> embora «receptividade»/«apropriação» tivessem sido termos mais adequados, «invenção» e «repetição», onde hoje em dia usaríamos mais frequentemente termos como «replicação» (com os genes e os memes como os dois tipos de replicadores), «difusão», «socialização» («socialização antecipada», «retro-socialização»), ou «aculturação» («inculturação», «transculturação»). No entanto, mantém-se como santo padroeiro da visão da sociedade como comunicação, de todos os difusionismos (a tradição de investigar «a difusão das inovações» que começou na

<sup>30</sup> Embora se tenha de admitir que a controvérsia entre Herbert Spencer e o biólogo August Weisman sobre o tema da herança de características adquiridas na vida do organismo, publicada numa série de números da revista *The Nineteenth Century*, parecia, à época, ser inconclusiva.

<sup>31</sup> Note-se no entanto quanto está na moda o termo «mímica» e seus cognatos na recente ciência popular, e a publicação de livros sobre imitação como força condutora da bio-evolução, supostamente apenas mais fraca do que a variação genética (Dugatkin 2001), e, claro está, o papel dos factores miméticos na explicação dos comportamentos.

sociologia rural americana, mas que se estendeu a campos bem longínquos, isto para não falar dos conceitos e abordagens associados a termos como «efeitos de demonstração», «efeitos de propagação rápida» (*bandwagon effects*), grupos normativos de referência, *trickle down effects*, etc., de teorias da moda, de trabalhos sobre *mimesis*, e pode ser visto como precursor desta abordagem geral, por exemplo, nos estudos recentes sobre as dimensões *internacionais* dos processos de democratização na Europa do pós-guerra (Whitehead 1996). Hoje em dia está na moda falar de «memes», ou replicadores culturais, como se os memes fossem análogos aos genes (embora na maior parte das vezes, pelo menos nas versões popularizadas, os memes sejam mais frequentemente comparados a vírus), como «modelos» (outra palavra de sabor tardiano) discretos, respectivamente da hereditariedade biológica e da transmissão cultural. Contudo, na falta tanto de material de suporte como de um mecanismo definido, físico ou psicológico, que sustentasse uma espécie de neuro-sociologia, esta abordagem não produz uma grande entendimento sobre o modo de explicar as continuidades ou discontinuidades intertemporais nas culturas humanas, especialmente quando colocadas no âmbito do longo tempo histórico (suponho que ninguém, nos recentes trabalhos sobre memética, terá sugerido um código memético pan-humano como equivalente ou contraparte do código genético universal da vida na Terra – embora os estruturalistas da década de 1960 parecessem inclinar-se para a sugestão da existência de certas oposições binárias codificadas no pensamento humano em todas as culturas).<sup>32</sup> E ao falar de memes ou de replicadores culturais, não creio que tenhamos avançado muito para além da teoria cultural ou o que poderíamos chamar a *mimética* de Tarde.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Conceitos semelhantes aos de «meme» (Dawkins) ou «replicadores» (o filósofo da ciência David Hull sugeriu este termo tanto para genes como para memes, para substituir o termo «veículos» preferido por Dawkins) têm sido propostos por muitos investigadores ao longo das últimas décadas. Parece não haver uma sùmula desses conceitos atomísticos nas ciências sociais, mesmo que só para este período, embora a história da atomística na biologia (que precedeu em muito a da genética), e mesmo na psicologia, seja feita de tempos a tempos.

<sup>33</sup> A difusão de temas mentais em Tarde, ou de memes como mais recentemente se postulou, é concebida de modo epidemiológico ou assemelha-se a modelos e gráficos estatísticos e de epidemiologia. A abordagem de Sheldrake à «ressonância mórfica» pode ser comparada a outro fenómeno físico, o da ressonância, e na verdade um psiquiatra-filósofo, Eugène Minkowski desenhou uma cosmologia que tinha a ressonância como primeira metáfora, algumas décadas mais cedo (Minkowski 1933; Sheldrake 1981). Casos de «difusão de estímulos» (*stimulus diffusion*) – um conceito formulado originalmente por antropólogos – parecem ocorrer, nos quais – para nos ficarmos apenas com exemplos tecnológicos – uma invenção não é copiada, na verdade não pode ser copiada, dado que detalhes fundamentais não estão disponíveis, mas no entanto o mero conhecimento de que *aquela* invenção existe pode ser um catalisador suficiente para produzir a sua re-invenção no meio que recebeu a informação de que ela tinha sido efectivamente realizada (a invenção do telescópio por

Quanto ao argumento metodológico que os preformacionistas parecem incapazes de especificar – o mecanismo causal preciso que concretize a conexão remota que segundo eles existe entre opções formativas de há muito tempo na história da sociedade ou civilização em questão ou entre cristalizações de escolhas históricas e as disposições culturais dos nossos dias –, o requisito estrito de especificação do mecanismo causal parece ser demasiado rígido, embora o argumento tenha o seu peso (temos inúmeras análises de «caixas negras» nas ciências sociais, e por vezes, pelo menos nalgumas escolas de psicologia, este tipo de análises é actualmente preferido em relação a outros que se baseiam na procura de mecanismos de «constructos hipotéticos», dentro da «caixa negra»<sup>34</sup>). O debate entre as duas orientações envolve problemas que, de uma forma ou de outra, afectam todos os campos dos estudos humanos, em ontogenia e filogenia, na biografia e na história, nas estruturas e nos processos. Ao procurar uma alternativa para as explicações ontogenéticas e biográficas do comportamento humano individual do tipo que é favorecido pela psicanálise ou a «psico-história» que se inspira na psicanálise freudiana (que em particular privilegia experiências muito precoces – antenatais, o trauma do nascimento, modos de educação infantil, a matriz familiar mais próxima – como formatadoras irremediáveis do carácter e da personalidade humana, tal como os médicos defenderam recentemente que a alimentação infantil nas primeiras horas e dias é decisiva para a formação e desenvolvimento do cérebro) e nos trabalhos socio-históricos psicanaliticamente influenciados de analistas da escola de Frankfurt, com os seus estudos sobre a autoridade na família, iniciados já antes do colapso da República de Weimar, o «carácter fascista», e a personalidade autoritária, num primeiro momento na Alemanha e depois nos EUA,<sup>35</sup> Kurt Lewin, um social-democrata, em parte

---

Galileu, que, segundo consta, apenas ouvira vagas referências a uma invenção semelhante realizada na Holanda, pode servir de exemplo). Na verdade, «invenção» no seu sentido mais amplo pode ser lida como «descoberta», «prova», ou coisa semelhante. «Saber que» pode por vezes estimular o «saber como», para usar os termos de Gilbert Ryle no seu livro clássico sobre a filosofia da mente (Ryle 1949), embora não seja assim no caso modal da difusão, no qual o «conhecimento tácito» (conceito formulado por Michael Polanyi em 1958) apenas pode ser transmitido por aprendizagem pessoal, na relação de mestre e aprendiz tanto no artesanato como classicamente na ciência, ou por qualquer forma de contacto pessoal e não meramente virtual [para outros exemplos de difusão de estímulos, veja-se Kroeber (1944)].

<sup>34</sup> Por análise de «caixa negra» quer-se designar uma análise na qual os *inputs* e *outputs* de comportamento podem ser correlacionados de modo satisfatório sem que haja entretanto conhecimento adequado das estruturas de mediação ou dos processos e das variáveis intervenientes; dito de uma forma crua: previsões (bem sucedidas) sem explicação.

<sup>35</sup> Na antropologia psicológica, a escola da «cultura e personalidade», influenciada pela psicanálise, e que floresceu principalmente nas décadas que se seguiram ao final da II Guerra Mundial, seguiu uma abordagem semelhante, explicando as disposições dos

tentando responder ao mesmo processo histórico de subida e tomada do poder pelos nazis na Alemanha, tomou uma posição radicalmente oposta na década de 1930 (Lewin 1935). Ele formulou um «princípio de contemporaneidade» segundo o qual um cânon de boa explicação em psicologia requeria que fosse formulado em termos de circunstâncias operativas no momento, ou aquilo a que ele chamou numa metáfora-chave, o «campo» de forças da situação de acção, a situação que exige acção, ou que assim é entendida (comparável em termos genéricos com a «situação problemática de Dewey, com a «situação-problema» de Popper, ou o «campo situacional» usado por alguns investigadores como o eticista A. Edel em 1955) ou a totalidade das influências que num dado momento se fazem sentir sobre um actor (representadas como vectores), e não em termos da pressão

principais actores políticos em termos das suas formações precoces. Poderia ser facilmente combinada com a abordagem preformacionista à cultura política: em todo o caso, ambas tendiam a desvalorizar as variáveis da situação, os episódios históricos do momento e as correlações de força nas análises dos comportamentos da elite política, mesmo em países tão problemáticos como a URSS. À medida que a Guerra Fria se desenvolvia, esta abordagem foi perdendo força, e na verdade os analistas políticos passaram a ser muito mais influenciados pela hiper-realista Teoria dos Jogos de Estratégia, uma forma de análise matemática que veio a prevalecer nos Estudos Estratégicos da academia americana, com um papel significativo na diplomacia nuclear entre a URSS e os EUA até à década de 1980, embora para alguns tudo se resumisse ao contraste entre as preferências nacionais pelos jogos de xadrez e *poker* respectivamente (ao que parece, os soviéticos, na sua diplomacia nuclear na década de 1980, foram influenciados, por sua vez, por uma teoria de psicologia matemática, a Teoria Reflexiva). Desde então, a Teoria dos Jogos de Estratégia tem sido aplicada não só às formas mais visíveis de inteligência animal («inteligência maquiavélica»), envolvida com o comportamento social, mas também, de modo mais problemático, ao reino animal no seu conjunto, e mesmo a outras formas de vida. O conceito de «estratégia» tem sido frequentemente aplicado por cientistas a entidades que normalmente não têm adscritas a si intenções ou propósitos numa cultura dominada pela ciência, com a sua inclinação «teleofóbica», como dizia o bioquímico e teórico social L. J. Henderson já na década de 1920, o preconceito radical contra a imputação de fins ou causas finais (ou seja, «a estratégia dos genes», aliás seguindo o conceito do «gene egoísta», os jogos de estratégia entre organismos e populações, «a estratégia da vida»: a própria vida como *strategus!*). Os Estudos Estratégicos podem contemplar muito mais do que isto, muito mais do que tem sido costume, mesmo mais que a esfera humana. Vivemos numa época em que prevalece a que poderíamos chamar a *imagem superestratégica* dos seres humanos, em todas as fases da vida, em todos os modos de interação social, em todas as situações: tudo é estratégia! Esta imagem substituiu, com o hiperactivismo e o hiper-racionalismo das suas *guidelines* metodológicas, há já algum tempo, a «imagem super-socializada» dos seres humanos (Wrong 1961), dantes muito criticada, e que ainda perturba alguns sociólogos e historiadores das ciências sociais. É claro que, de acordo com Dennett (1989), podemos postular a «postura intencional» a propósito de qualquer espécie de ser, e andar para afrente sem preocupações acerca dos seres em questão, como os artefactos, terem ou não capacidade de formar intenções (cf. nota 1), embora possamos considerar esta posição, de modo menos eufemístico, como *fetichismo metodológico* ou *animismo metodológico*. Não foi o único a advogar esta abordagem, mas foi um dos mais influentes.

constante das propensões antecedentes e subjacentes, formadas nas épocas anteriores da sua experiência de vida ou, noutras contextos, em termos de sedimentações histórico-culturais. Esta linha de argumentação não necessita de ir ao ponto de reivindicar que explicações em termos de situações-vida, espaço-vida ou campo de forças psíquicas contemporâneas sejam completas ou exclusivas, mas que sejam adequadas, e mesmo suficientes, e mais facilmente asseguradas ou testadas pela observação e experimentação corrente do que quaisquer outras, e que consequentemente o cânone seria mais adequado a proporcionar um crescimento sustentado do conhecimento do que as suas alternativas. Não foi por mero acidente que Lewin, um refugiado da Alemanha nazi, mas que tinha confiança que a conduta humana podia ser dirigida na direcção da democracia, acreditou fervorosamente que a psicologia social, encarada como «investigação-acção», podia auxiliar de modo substancial a mudar o comportamento humano e as suas preferências (num estudo, as preferências alimentares, muito importantes em período de guerra, com a falta de alguns bens tradicionais) mesmo no curto prazo, e fomentar o crescimento de associações e sociedades democráticas. Tal como o seu discípulo, o também psicólogo S. Milgram, demonstrou (Milgram 1974), isto também significa que alguns factores, «forças» ou «vectores» na situação de acção, como no seu famoso estudo, a autoridade científica na condução de uma experiência científica, podia induzir os jovens socializados numa cultura democrática, gente perfeitamente decente, provavelmente o contrário de «personalidades autoritárias» (Adorno), mais próximas do antitipo de «personalidade tolerante» (Martin 1964), a comportarem-se como cúmplices de uma prática de tortura, já que era assim que a entendiam (o ambiente, a figura acreditada e com autoridade do director da experiência, a invocação do valor da experiência científica, eram suficientes para garantir a cooperação, mesmo que fosse uma cooperação angustiada, de muitos voluntários, a maioria dos quais estudantes universitários).

Já antes, Malinowski, ao tratar dos estudos dos «primitivos», ou sociedades pré-literadas, dadas a falta ou pobreza de registos escritos sobre a sua história, fez da necessidade virtude ao promulgar um programa de investigação no qual a explicação social predominante alinhava factos coevos de natureza social, cultural e tecnológica com observações presentes, em vez de contar com contributos de uma «história conjectural» (uma frase célebre do Iluminismo escocês). Ao proceder deste modo, substituiu o entulho da ignorância do passado pelo ouro do desenvolvimento de uma nova ciência sob a bandeira do trabalho de campo e o cânone da explicação funcional (congruente com o princípio da contemporaneidade de Lewin), embora a explicação estrutural também servisse – e não será por acaso que

muita da antropologia britânica se chamou «estrutural» muito antes do estruturalismo francês.<sup>36</sup> O cepticismo quanto ao conhecimento histórico, ou ao conhecimento do passado em geral, ou desvalorizar o estatuto ontológico do passado à maneira do filósofo pragmatista G. H. Mead na sua concepção presentista do tempo, poderia ter sido apropriado, e certamente congruente, mas não necessário para a vindicação do programa. A defesa da explicação sincrónica na linguística geral por Saussure no princípio do século XX não foi devidamente apreciada fora dos circuitos linguísticos até à década de 1950, quando se tornou parte integrante de uma profusão de movimentos estruturalistas, praticamente em todos os domínios das ciências sociais e humanas, embora com força diferente em diversas partes do espectro: a analogia constitutiva através da qual Saussure articulou a linguística geral era a do jogo de xadrez, a analogia de jogo mais fértil nos estudos humanos até ao fim da II Guerra Mundial (Câmara 1995).

A oposição binária evento/estrutura, em que nenhum dos dois conceitos é redutível ao outro, usada pelos estruturalistas em todas as ciências humanas, apesar de ser frutuosa, especialmente nas mãos de analistas de génio, tem, como quaisquer outras oposições binárias, um alcance limitado.<sup>37</sup> Não consegue dar conta de conceitos como propriedades disposicionais, poderes causais ou tendências, vitais na epistemologia e na ontologia da física e da química (Harré 1986; Ellis 2001), bem como no estudo biopsicológico da natureza humana: os seres humanos não podem simplesmente ser concebidos senão como detentores e exercedores de poderes causais, ou potências, naturais ou adquiridos, programados geneticamente (*hard-wired*) ou não (em várias terminologias tem recebido nomes como funções, faculdades, competências, módulos, hábitos, etc.) embora todos eles, e de modo paradigmático a «faculdade inata da linguagem» (Chomsky), qualquer que seja a programação genética, necessitem de interacção social para a sua consolidação e elaboração. De forma semelhante, os conceitos ou categorias de «tendência» ou «período» ou «ritmo» na historiografia, ou mesmo o de «situação», vistos em termos de Lewin, de Dewey («situações-problema»), de Znaniecki-Thomas (com o conceito de «definições da

<sup>36</sup> Ernest Gellner, ele próprio um antropólogo nesta tradição, tendo começado a sua carreira académica como filósofo, referiu-se várias vezes à «explicação estrutural» tal como praticada na antropologia social britânica (e por ele próprio como membro dessa tribo) como o paradigma da boa explicação nas ciências sociais no seu todo. Infelizmente, nunca elaborou muito sobre esta sua afirmação, e nunca publicou uma versão sistemática e global da sua filosofia das ciências sociais.

<sup>37</sup> Para Russell e alguns outros filósofos, os «eventos» eram os «átomos», ontologicamente falando, do mundo, mais fundamental que as categorias físicas de matéria e energia (Russell 1921).

situação») de Popper («a lógica da situação») ou de Sartre<sup>38</sup>, indispensáveis na ontologia social, na teoria social e na análise social. Embora os conceitos, ou metaconceitos de «evento» e «estrutura» permaneçam indispensáveis nas ciências humanas, tal como noutras áreas do pensamento, ainda não assentamos no que poderíamos chamar a ontologia mínima para a reconstrução da teoria social ou o mínimo de «ontologia regional» da vida social, política e cultural. Uma ontologia regional mínima que incluiria certamente se não todos, pelo menos muitos dos conceitos: *evento, situação, relação, estrutura, processo, poderes causais, intencionalidade, agência, interação, forma social, pessoas, todos emergentes*. Dada a actual voga da cibernetização, *rede* também seria de considerar, já que se tornou quase um «termo-deus» (Burke 1969) nos dias de hoje<sup>39</sup>, embora se pudesse considerar como uma categoria derivada e não básica.

Um outro refugiado da Alemanha nazi, Norbert Elias, adoptou uma via bastante distinta da de Lewin, ao desenvolver uma perspectiva geral da sociologia que foca (embora de modo não exclusivo) no longo prazo, em processos socioculturais de muito longo prazo (longo prazo querendo aqui dizer séculos ou milénios), como chave da sociogénese e da psicogénese das principais características da modernidade. Para além da obra-prima do próprio Elias sobre o processo civilizacional, um dos mais interessantes trabalhos nesta importante tradição é o estudo da descoberta, ou melhor, da domesticação do fogo e do seu papel na formação do próprio homem, que modificou decisivamente o equilíbrio da balança de poder entre grupos humanos e espécies animais suas rivais, processo esse que se estendeu durante milénios e cuja importância tem poucos paralelismos na paleoantropologia por ter sido um momento de viragem na evolução humana (Goudsblom 1992). O que para Lewin (e para muitos que não usavam necessariamente esse termo) era o mais sólido cânone de explicação,

<sup>38</sup> O conceito influente e brilhante de Georges Balandier de «situação colonial», apresentado pela primeira vez num artigo publicado em 1951, deve qualquer coisa a Sartre, embora ele pudesse citar muitos antropólogos que tinham escrito sobre «situações sociais», embora nenhum como categoria orientadora da investigação social (Copans 2001).

<sup>39</sup> De facto, apesar de não se ver nestas palavras, parece-me haver aqui uma sugestão de uma espécie de *princípio ontológico de reticularidade*, segundo o qual as redes (*nets, networks, webs*), e não entidades atómicas ou compactas, simples, ou, para todos os efeitos, campos, são a própria matéria da coisa cultural ou social. Trata-se de redes em todo o lado, e de redes por toda a parte (redes de redes, etc., recursivamente), redes por todos o sítio (a «sociedade-em-rede» da era da internet será uma mera instância das sociedades-em-rede genericamente falando, e o mesmo se poderia dizer da «economia-rede» hodierna). Esta parece ser a conclusão de um conjunto de trabalhos recentes em metafísica da informação (Martins 2005), e de um tratado recente de meta-sociologia que, embora se intitulasse *Against Essentialism*, podia ter antes recebido o título mais positivo de *For Networks* ou *Elogio das Redes* (Fuchs 2001)

e mesmo o arauto da «revolução de Galileu» nas ciências sociais ou na psicologia, o princípio da contemporaneidade, ou, para usar o termo de Saussure que foi amplamente empregado nas décadas de 1950 e de 1960, da sincronidade, tornou-se para Elias, e para os que partilhavam o entusiasmo pela novidade e pela fertilidade da sua abordagem, a regra constrictiva do «hodiocentrismo», uma preocupação míope com o presente como matriz única, suficiente e privilegiada de explicação dos fenómenos sociais complexos.<sup>40</sup>

Uma das razões para a heterogeneidade das formações sociais em momentos de mudança sociocultural acelerada é precisamente a «contemporaneidade do não-contemporâneo» reconhecida pelos historiadores de arte alemães no final do século XIX, e invocada depois disso por numerosos investigadores, entre os quais o mais notável deve ser Ernst Bloch, quando tentava encontrar um sentido para a implantação do nazismo na Alemanha, em termos da não-sincronia de uma multiplicidade de ritmos culturais heterogêneos, envolvendo devaneios e desejos de natureza parcialmente regressiva e parcialmente antecipatória.<sup>41</sup> É claro que o processo civilizacional não pode explicar como é que o país mais bem educado do Ocidente, um dos três ou quatro poderes mais importantes na indústria e na ciência em todo o mundo, um país de «pensadores e de poetas», tomou tão completamente nas mãos dos nazis, com tudo o que isso implicou. Os limiares de autolimitação, as inibições de agressão contra outros seres humanos, caíram perante várias vagas de brutalidade desencadeadas em várias frentes e contra várias nacionalidades, concentradas de forma mais violenta contra os Judeus, alemães ou não, e perpetradas por soldados normais, e não só pelos SS, mesmo sem estarem a cumprir ordens para cometerem esses actos terríveis (ou seja, fora do cumprimento de ordens providas da autoridade numa dada situação de comando). Uma explicação lewiniana, na linha de Milgram (1974) ou de Zimbardo (1969; 2007),

<sup>40</sup> Para uma corajosa tentativa de aplicar a abordagem do «processo civilizacional» a um país, especificamente aos EUA, onde podia ter havido mais do que um estudo de caso, veja-se Mennell (2007).

<sup>41</sup> O tema foi abordado em obras mais recentes (por exemplo, Kosellek 1985). Na história económica, S. Pollard, consciente do trabalho de Ernst Bloch, escreveu sobre o «diferencial de contemporaneidade» ao analisar o processo de industrialização na Europa desde o século XVIII até 1970 (Pollard 1981). A co-presença de tecnologias de diferentes períodos não é um fenómeno aberrante, ou uma marca de períodos de transição ou de economias recentemente industrializadas, mas antes normal, vulgarizado, necessário e inevitável, como o historiador David Edgerton mostrou com detalhe e com riqueza de detalhes num trabalho recente. A «contemporaneidade do não contemporâneo» não é assim uma peculiaridade dos mundos simbólico e expressivo, da cultura política e da ideologia, como muitas vezes aparece, mas algo que se aplica à cultura material, e não apenas o resultado de um desenvolvimento desigual ou atrasado de certas regiões ou indústrias (Edgerton 2007).

poderia tentar dar conta de como milhões de pessoas normais e decentes se transformaram em bestas, mas muito ao de leve. Mas se pudermos identificar um processo des-civilizacional (ou vários), em vez de um colapso ou de uma mera suspensão do processo civilizacional, embora não necessariamente irreversível, então talvez possamos aproximar-nos mais de uma explicação dessas ocorrências (Mennell 1990).

Um precedente interessante desta ênfase em processos de longo prazo pode ser encontrado no trabalho de Durkheim, muitas vezes considerado erradamente como um advogado simplista da explicação dos factos sociais por factos sociais coevos ou concomitantes, ou seja, por *circumfusa* e não por *praeterita*. Para este autor, as coisas simples e banais, a que não se dá geralmente importância, devem ser «desfamiliarizadas» (na expressão célebre dos formalistas russos), por forma a evidenciar a sua composição e historicidade, a circunstância de que devem a sua existência a longos processos que cabe ao sociólogo trazer para o campo visual: a História (que deve incluir a antropologia social e a arqueologia pré-histórica), entendida sociologicamente, é «a análise do presente». Nas suas aulas de História da educação secundária em França, Durkheim avança com uma abordagem preformacionista, argumentando que o modelo característico da educação francesa, ou seja, a sua forte inclinação para um formalismo de uma espécie ou de outra, teve a sua origem no período formativo carolíngio, no século IX,<sup>42</sup> que ele trata como uma situação histórica aberta, época em que outras escolhas poderiam ter sido feitas; essas escolhas iniciais ter-se-iam mantido através do formalismo gramatical das escolas das catedrais, do formalismo lógico das universidades medievais, da retórica formalista dos colégios jesuítas do século XVII (a ênfase na retórica epideictica, em vez da judicial ou política, argumentativa, dos tempos de Atenas), uma grande instituição de referência no seu tempo tanto na Europa como na Ibero-América,<sup>43</sup> não sendo totalmente ultrapassada apesar das reformas da Revolução Francesa e das que se lhe seguiram, deixando uma marca profunda no sentido de identidade nacional. É verdade que esta abordagem não foi genericamente seguida pela escola de Durkheim, mas também nunca foi formalmente desautorizada.

<sup>42</sup> O legado do Império Carolíngio e as suas divisões depois da morte de Carlos Magno foram evocadas por alguns comentadores como sendo importantes para explicar as diferentes capacidades políticas de alguns Estados da Europa Central no quadro do alargamento da União Europeia e seus sucessores...

<sup>43</sup> Fernando de Azevedo, um distinto sociólogo brasileiro de persuasão durkheimiana, escreveu uma análise muito interessante sobre o papel dos colégios de jesuítas (Azevedo 1943), a única instituição do seu género em cerca de dois séculos, na história cultural do Brasil. Gilberto Freyre também considerou estas instituições na sua notável trilogia sobre o Brasil colonial e independente. Uma perspectiva mais compreensiva da retórica, da *rhetorica docens*, dos jesuítas no século XVII encontra-se nos trabalhos recentes de M. Fumaroli.

Entre as décadas de 1950 e de 1970 publicou-se uma série de trabalhos que adoptavam uma perspectiva preformacionista, centrados nas características distintivas das culturas políticas ibéricas e latino-americanas, e baseando-se em abordagens de tipo qualitativo e interpretativo de outras culturas. Estes estudos apreciavam o carácter distinto dessas culturas pelo seu aspecto exterior, ao contrário de trabalhos anteriores que tinham celebrado o excepcionalismo ibérico, português ou luso-brasileiro (sob designações como «luso-tropicalismo» ou «ibero-tropicalismo», ou *hispanidad*), a partir do seu interior.<sup>44</sup> Algumas dessas obras vieram de autores que estavam a tentar ultrapassar a tendência etnocêntrica dominante num mundo anglocêntrico ou pelo menos nas ciências sociais comparativas anglófonas, com uma compreensível propensão para encararem os modos anglo-americanos de liberdade económica e política como a posição-padrão, ou o padrão-ouro da prática (mas o chileno Claudio Veliz também se pronunciou nesse sentido em 1980), sem adoptarem uma atitude geral de relativismo cultural (isto foi antes da vaga do pós-modernismo, ou dos pós-modernismos, é bom não esquecer). Alguns dos exemplos mais relevantes deste tipo de trabalhos eram micro-interpretações da profunda cultura política da Ibéria e da América Latina, desenvolvidas por Richard Morse e por Howard Wiarda, entre outros, que as identificaram como um modo-chave de definir a vida pública – organicista, colectivista, patrimonialista, ou seja, o que outros chamariam «holista» (Dumont – pelo menos por aproximação – enraizada em predisposições e instituições católicas e aristotélico-tomistas, tão legítimas, viáveis e capazes de ter duração temporal como as liberais, individuais, pluralistas e democráticas, nos seus

<sup>44</sup> O excepcionalismo não constitui monopólio dos países subdesenvolvidos ou menos afortunados, como uma espécie de «gratificação secundária» ou compensação psíquica para o seu atraso económico. Além das disputas historiográficas sobre o caso de *Sonderweg* na Alemanha, muito se tem escrito em anos recentes sobre a crença no excepcionalismo americano, alimentado pelos seus politólogos, incluindo S. M. Lipset (1996). Aqui pode haver uma sobreposição com o messianismo nacional ou providencialismo histórico, especialmente de proveniência católica ou calvinista, associada ou com países derrotados, cujo sofrimento pode ser encarado como um presságio para um grandioso destino, ou com países ascendentes, com uma grande missão a cumprir no mundo em geral, pelo menos em termos de realizações de nacionalidade, senão de redenção europeia ou mundial: Polónia, Portugal (variantes do sebastianismo, com a teologia da história do Padre António Vieira como um grande momento desta tradição), os *Afrikaners* como povo, são disso exemplos, como também, e até certo ponto, podem ser os EUA («a nação que redime»), assunto também tratado extensamente na historiografia norte-americana. Claro que houve também um messianismo social como na identificação do Povo com Cristo na democracia social cristã da revolução francesa de 1848, e o messianismo do proletariado e do partido comunista como sujeitos históricos redentores entre os «marxistas ocidentais» como G. Lukács e E. Bloch, entre outros.

*habitats*.<sup>45</sup> As culturas individualistas liberais, de acordo com esta perspectiva, tinham-se iludido com pressupostos de que seriam portadoras de valores universalmente válidos, e mesmo vinculativos para o resto da Humanidade (e mesmo possivelmente para o passado histórico, através de uma espécie de projecção retrospectiva<sup>46</sup>) e que todas as outras vias careciam de valor substantivo<sup>47</sup>.

Mas não eram só investigadores anglo-americanos que tentavam ultrapassar o paroquialismo da visão individualista liberal e da sua crónica propensão para ver as culturas políticas alheias como atrasadas e subdesenvolvidas, se não mesmo patológicas (e talvez de modo incurável), olhando para as comunidades políticas em termos de uma única escala de valores liberais democráticos mais ou menos fechada, que argumentavam desta maneira. Consideremos também a notável e muito perspicaz macro-anthropologia das ideologias subjacentes às relações quotidianas pelo antropólogo Roberto da Matta, identificando os distintos estilos, há muito entrelaçados, de subordinação, inferiorização e exclusão nas formas de vida social ibérico-latinas, ou pelo menos luso-brasileiras, apesar das aparências da lei civil, da igualdade perante a lei, da democracia representativa e de uma economia de mercado normal, baseada em contratos. Na realidade, se nos é lícito simplificar drasticamente o seu argumento, em determinado ponto (talvez o «presente etnográfico»), praticamente tudo no Brasil se articula em torno do *favor*, de forma aberta ou tácita, se mais não for para se poder negociar o percurso através do labirinto de formalismos legais e burocráticos, que impedem qualquer empreendimento, ou mesmo a própria sobrevivência, se cumpridos com zelo (o que faz com que entre em cena o *jeito* e a proliferação de intermediários em inúmeros domínios). Embora não tenha tratado em detalhe da questão do *timing* e da génese desta constelação, não seria absurdo encará-la (pelo menos como hipótese de trabalho) como basicamente semelhante a uma que existiu em Portugal – hipótese

<sup>45</sup> É claro que ambos os autores estavam conscientes da diversidade das experiências latino-americanas. Morse, em particular, embora se tenha dedicado especialmente ao Brasil, conhecia muito bem vários outros países da região e as literaturas de todos eles (Morse 1996).

<sup>46</sup> Isto significa que se não pode atribuir a democracia a Atenas, e na verdade a nenhuma das putativas democracias liberais antes de o voto ter sido garantido às mulheres em igualdade de circunstâncias com os homens, para dar só um exemplo, ou aos escravos, ou aos estrangeiros residentes de longa data, ou aos menores, ou aos prisioneiros, etc. Teríamos de arranjar novos termos.

<sup>47</sup> Um certo número de autores referido é americano. É curioso que ninguém proveniente da tradição inglesa de liberdade, ou pelo menos educado nessa tradição, tenha proposto uma macrointerpretação da Ibero-América comparável com o âmbito daquelas a que nos temos vindo a referir, na mesma época (mas para os nossos dias, veja-se Whitehead, 2006).

de trabalho que merece mais atenção na sociologia histórica portuguesa (Matta 1979; 1985).<sup>48</sup> Parece razoável assumir que, tal como para o seu mentor, o macroantropólogo francês Louis Dumont, é preciso escavar séculos ou milénios (falando de modo analítico) para de desvendarem as forças que formataram as civilizações, as percepções-mundo que subjazem ao «espírito das leis», e mesmo as premissas tácitas das relações sociais quotidianas, ou, como diria Spencer, «as instituições cerimoniais» da civilidade e da deferência que ajudam a manter a ordem social. As raízes do *homo hierarchicus brasiliensis* (ou, para o caso, o *homo hierarchicus lusitanus*, se tiver existido, mesmo de forma mitigada) encontram-se num processo com uma espessura de séculos. Embora lhe devêssemos chamar na realidade *homo semi-hierarchicus*, o Brasil nunca se tornou numa sociedade de castas como a sociedade hindu, e o sistema de escravidão de plantação que prevaleceu até à abolição em 1888 (embora nas últimas décadas muito reduzido em escala geográfica), ou as formas de propriedade que lhe sucederam, nunca se aproximaram do padrão de grupos endogâmicos fechados, mantidos à parte por um sistema de poluição ritual que sacralizasse a ordem hierárquica (apesar de tudo o que possamos dizer sobre o sistema prevalecente de patrimonialismo).

O académico chileno-australiano Claudio Veliz, que começou como um convencional historiador económico do Chile, produziu nos seus longos anos de exílio na Austrália dois tomos em que defende o carácter distinto da cultura política latino-americana (ou algumas das suas principais tendências), incluindo muitas referências ao Brasil, embora ele tivesse previamente pensado que o caso brasileiro podia ser considerado como um caso desviante, ou uma excepção feliz, à norma latino-americana (Veliz 1980; 1994). Estas distinções, de acordo com este autor, residem no centralismo, ou na «tradição centralista» e patrimonialista (num sentido mais ou menos weberiano), extremamente tenaz e duradoura, apesar de inúmeras tentativas reformadoras ou revolucionárias, bem intencionadas mas talvez auto-iludidas, que durante duzentos anos tentaram modernizar e adoptar outros modelos substantivos de vida política, anglo-americanos ou europeus ocidentais, ou mesmo marxistas-leninistas, individualistas ou colectivistas, estatistas ou não-estatistas, socialistas ou não. No caso deste autor e de outros analistas históricos latino-americanos que se pronunciaram em sentido semelhante, sente-se uma espécie de desespero face a séculos de inabilidade da América Latina para encontrar uma via abrangente para uma

---

<sup>48</sup> Reflexões muito oportunas e criteriosas sobre esta problemática podem ser encontradas em dois artigos recentes de João de Pina Cabral, que terão de ser levados em consideração em discussões futuras. Ver Pina Cabral (2007 e 2008).

genuína equidade social, para o Estado de Direito, a paz civil, os benefícios mais básicos da vida pública (muitos intelectuais sentiram e sentem desespero por razões semelhantes noutras partes do mundo, e foram tentados a seguir esquemas de explicação e de interpretação das suas culturas políticas que dessem conta das paralisias historicamente prolongadas das suas regiões, com muitas experiências falhadas de liberalização, democratização e modernização). A explicação para as derrotas recorrentes dos movimentos e partidos reformadores ou radicais, e das aspirações e esperanças que lhes estão subjacentes, não é atribuída a causas próximas dos episódios ou conjunturas historicamente específicos, por vezes sobrecarregados com teorias conspirativas que envolvem potências estrangeiras, mas fundamentalmente a uma cultura política há muito estabelecida e com uma notável resiliência, com séculos de existência.

Abordagens recentes do estudo dos padrões típicos e das vias seguidas na construção de estados e na formação de nações na história europeia, especialmente no período da História Moderna, com a sua conjugação de coacção, mercados e solidariedades imputadas, também aponta no sentido de certos padrões sociopolíticos-chave serem erigidos ou constrangidos pelas diversas trajectórias seguidas pelos vários países oeste-europeus em datas muito precoces. Esses padrões darão em parte conta das suas fortunas e desavenças mais tardias, ao responder, ou falhar na resposta, à sequência (ou por vezes à coincidência ou sincronização) das mais variadas crises de modernidade, e desse modo explicam em parte o grau relativo de desenvolvimento económico, político e cultural, pelo menos até aos anos de 1970, altura em que o processo de integração europeia e o impacto da globalização alteraram, por assim dizer, os termos de referência (mas que se mantém relevante para os países que aderiram à UE ou aos seus antecessores há menos tempo). Na verdade, essas afirmações sublinham perspectivas histórico-estruturais mais do que histórico-culturais, e apresentam metáforas mais de carácter mecânico ou espacial ou aparentado com a ciência física do que de natureza organicista. Falam mais de «vias» sociais (embora também pudéssemos falar de «trajectórias») que são seguidas, estabelecidas ou desviadas, ou *path dependencies* («dependências da trajectória») que se podem reportar a escalas temporais não apenas de décadas mas de séculos, mais do que de crescimento ou desdobramento (metáforas que caíram em desfavor no Ocidente). Académicos mais antigos, de um modo igualmente cinemático ou dinâmico, escreveram sobre o *momentum* das instituições (Mackinder 1919), embora os possamos também situar dentro da «forma do tempo» (Kubler 1962), dentro de múltiplas «formas de tempo» (Munz 1977), ou como se movendo num complexo «espaço da história» cuja topologia carece de ser elucidada (Weiss 1962). Outros

podem falar de «cristalizações», uma metáfora mineralógica mais do que mecânica, cristalizações de sistemas-ideia dominantes, sistemas-valor, ou sistemas-ideia-valor (Dumont), percepções-mundo, cosmologias ou «ontologias dominantes implícitas»<sup>49</sup> (todas estas expressões foram utilizadas por uma variedade de analistas sociais e outros cognatos mencionados anteriormente).

Outra abordagem bastante semelhante é a que se pode colocar sob a rubrica da «histerese», um conceito formulado inicialmente no século XIX no quadro da explicação física dos fenómenos electromagnéticos (a histerese veio a ser chamada mais tarde, e de forma um pouco extravagante, por alguns filósofos, como a «memória da matéria».<sup>50</sup> Mais recentemente, foi utilizado na macroeconomia para dar conta dos falhanços de políticas em períodos temporais de aproximadamente uma década ou menos em experiências levadas a efeito nas economias industriais avançadas (por exemplo, a persistência teimosa de elevadas taxas de desemprego): a escala temporal aqui é muito mais curta! Em termos metodológicos, a questão reside em saber até onde pode ir a incidência de fenómenos de histerese na economia ou noutras variantes de explicação social, na medida em que a posição básica da ciência económica ortodoxa continua a ser a de que os fenómenos não hysteréticos é que proporcionam os casos-padrão, ou por omissão, a categoria «sem marca» dos fenómenos económicos: a inclinação prevalecte nas correntes centrais da economia é para encarar a «histerese» como uma rubrica para problemas a serem resolvidos, sendo que a presunção parece ser que a aparente histerese se dissolverá com o avanço dos conhecimentos, e de qualquer forma não constitui uma barreira intransponível para uma política racional. O *slogan* desta escola poderia então ser este: *a histerese é um problema e não uma solução*, ou, possivelmente, o putativo fenómeno hysterético compreende uma categoria residual que deve ser eliminada. No espírito da macroeconomia, já muitos macroeconomistas se vêem a si próprios cada vez mais como *engenheiros* e não como

<sup>49</sup> Este conceito foi formulado por um filósofo independente americano, J.K. Feiblemann em 1956, mas não recebeu a atenção que merece.

<sup>50</sup> Esta frase, «memória da matéria», aplicada à histerese foi retomada bastante recentemente numa exposição sistemática do materialismo filosófico (Quinton 1973). Na teoria da «memória orgânica», tal como proposta pelo fisiologista E. Hering, a memória, e mesmo a vontade, são tratadas como propriedades fundamentais e universais de todas as substâncias vivas (Hering 1913). Tal como indicado antes, esta visão foi muito influente no pensamento europeu dos fins do século XIX e princípios do século XX (Otis 1994). Hoje, na sociologia, «vontade» não aparece enquanto tal, mas reaparece, de certa maneira, enquanto «agência», um dos mantras-chave do léxico sociológico, sempre proferido não apenas na sociologia mas igualmente nos estudos culturais, e nos escritos de pendor marxizante, com uma espécie de reverência, ou algo de muito próximo.

cientistas, embora pareça haver lugar para ambos (Mankiew 2006). Não tenho a certeza de como politólogos e sociólogos voltados para a política (em certo momento a expressão *policy sciences*, ciências para as políticas públicas, desfrutou de certa voga), putativos engenheiros políticos ou sociais, se raciocinarmos de forma paralela, tenderiam a ver-se a si próprios neste contexto de ruídos hysteréticos, um «obstáculo epistemológico» ou pelo menos um obstáculo profético, e daí um impedimento para o controlar, ou um «obstáculo tecnológico» ou «fenomenotécnico» (para continuar com a linguagem de Bachelard).

A linguagem da *path dependency* teve a sua origem no campo da história económica da tecnologia, para poder explicar anomalias do tipo da do teclado QWERTY, e tem sido sistematicamente aplicada pela economia neoclássica do neo-institucionalismo, com uma ênfase predominante na evolução dos direitos de propriedade, entendidos em sentido amplo (não apenas em termos de categorias legais formais, mas igualmente da «lei vivida», práticas sociais reais de natureza informal, pelo menos enquanto as sanções se revelarem eficazes) como uma das chaves para o florescimento da economia «desencastrada» de mercado e a conseqüente ou concomitante elevação do Ocidente. Mas a ideia principal já fora antecipada nas ciências sociais e humanas (difícilmente poderia ser de outro modo).

Um precedente interessante, embora proveniente de um domínio cultural, é o do conceito de «deriva linguística» formulado pelo linguista americano Edward Sapir em 1921. Este sintagma metafórico transmite a noção de que uma grande parte das mudanças em línguas bem certificadas (pelo menos mudanças morfológicas ou sintáticas) parecem, se olhadas retrospectivamente, seguir algumas direcções definidas, tendência essa que se pode acentuar em períodos longos de tempo (Sapir indica séculos ou milénios). Essas tendências, segundo este analista, não têm a sua origem em nenhuma matriz imanente ou *nisus* que conduza à racionalidade ou à optimização do desempenho linguístico, ou a qualquer modo de escolha reflexiva e consciente prevalecente, e podem ter sido desencadeadas por acidentes ou por circunstâncias locais. Nenhuma «mão invisível» a conduzir a linguagem no sentido de um resultado final harmonioso e eficiente pode ser postulada com razoabilidade para dar conta da tendência em questão. No entanto, devemos notar que tais resultados de mudanças de longo prazo, inconscientes e de crescimento muito lento, gradual, pelo menos em termos lexicais e emblemáticos, podem ser conscientemente valorizados como inerentes ao espírito da língua e mesmo da cultura, como aconteceu, por exemplo, com o termo *saudade* em Portugal (e mesmo no Brasil), possivelmente cada vez mais encarado como uma tonalidade idiosincrática, quase inefável, seguramente difícil de traduzir, das «estruturas

do sentimento» nacionais, ou modos de estar-no-mundo, ou de sintonização-mundo, ou *Stimmungen*.<sup>51</sup>

Muito influente na linguística, este conceito veio a ser mais tarde generalizado, como seria de esperar dadas as relações muito próximas existentes à data entre a linguística e a antropologia na América, como «deriva cultural» pelo antropólogo cultural Melville Herskovits, na década de 1940, aplicando-se em princípio a todas as ordens de fenómenos da cultura humana; era de supor que se aplicasse igualmente à cultura material, e por essa via à tecnologia, mas a ideia de uma «deriva cultural» na tecnologia (onde algo semelhante à síndrome do teclado QWERTY poderia ser facilmente presumido cinquenta anos antes de ser formulado) não foi muito aplicada, dentro ou fora da disciplina, nem o termo, e ainda menos o conceito, de «deriva cultural» em geral assimilado nas análises-padrão de processos e de dinâmicas sociais/culturais nas ciências sociais americanas ou europeias (Herskovits 1948). Só muito recentemente é que a «deriva tecnológica» beneficiou de algum uso para indicar que grande número de mudanças com consequências tecnoeconómicas ocorrem através da acumulação de melhoramentos pequenos, invisíveis, anónimos (Jones 1981). Curiosamente, e de forma contrastante, a expressão «deriva genética», formulada na década de 1930 pelo geneticista e teórico

<sup>51</sup> Veja-se o que um investigador brasileiro disse acerca de Richard Morse: «dos poucos americanos que conheço capazes de compreender e, sobretudo, de sentir saudade» (Bonemy 2001, 4). Em muitas culturas europeias e latino-americanas, se não mesmo em todas elas (embora eu não conheça nenhuma excepção) há uma tendência dos seus membros para apontarem alguma categoria ardilosa, difícil de definir, quase impossível de traduzir ou de fazer a ponte entre os sentidos ético e émico (segundo eles), virtualmente inefável, especialmente as que se prendem com o *pathos*, afectos e sentimentos, tonalidades específicas de sentimentos ou relações pessoais ou formas de conduta, *qualia* culturais, por assim dizer (uma admiração especial é portanto devida àqueles raros estrangeiros que são capazes de tais rasgos de simpatia imaginativa, ou *indwelling* (participar da interioridade dos outros), na expressão de Michael Polanyi (1958), partilhando tão completamente as interioridades da nossa forma de vida). Um antigo primeiro-ministro britânico afirmou qualquer coisa como isto: «O *cricket* não se explica, e se uma pessoa não compreende o *cricket*, nunca poderá compreender o modo de vida britânico» (suponho que um corolário desta frase seria que, no caso de estarmos a falar de países, se os seus povos não compreendessem o *cricket*, então não estariam em condições de se integrarem na British Commonwealth of Nations). Isto exclui, naturalmente, a esmagadora maioria da população mundial, e mesmo a maioria daqueles que hoje em dia falam inglês, ou alguma versão de inglês, no mundo, já para não falar de milhões de residentes no próprio Reino Unido. E o *cricket* comercializado e carreirista de hoje, além do mais, já não é um símbolo desse *fair play* que tanto importava a Attlee, o primeiro-ministro em questão e a tantos outros: *fair play* ou simplesmente *fair* (justo, correcto, leal) era uma expressão retirada *verbatim* do inglês em numerosos línguas, precisamente por falta de equivalente nativo... Hoje, é o termo inglês *accountability* (responsabilidade, justificação) que tem sido adoptado através do mundo, na medida em que muitas línguas parece não terem um equivalente estrito e preciso no seu discurso político.

evolucionista Sewall Wright, é hoje em dia corrente na biologia evolucionista onde designa processos de acumulação constante de algumas características da população original (pequenas, reprodutivamente isoladas) ao longo de largos períodos de tempo, ou de várias gerações, e da qual pode resultar a diferenciação da população local em relação aos seus antepassados até um ponto de especificação (por vezes chamado «efeito fundador»). Podemos talvez inferir destas dinâmicas culturais (e não apenas da linguística diacrónica) e análises genético-evolucionistas, que os processos de deriva de uma espécie qualquer se podem encontrar nas mudanças evolucionistas ou não-evolucionistas de longo prazo e carácter multigeracional, nas quais uma mudança original ou separação de uma população (possivelmente um população muito pequena) pode iniciar uma longa série de acentuações sucessivas ou intensificações de algumas características ou traços da cultura original ou da entidade não-cultural, embora essas mudanças não surjam como resposta a, e possam mesmo ser vistas como independentes de situações nas quais o processo ocorre (daí poderem ser chamadas «não-adaptativas», atávicas ou epifenomenais).<sup>52</sup> É claro, no caso de culturas humanas, o resultado das derivas culturais ou linguísticas pode por vezes ser amplamente reconhecido, valorizado positivamente como uma característica saliente do modo de vida, em detrimento de outras características, ou mesmo considerado como a essência do espírito nacional, uma fonte de orgulho, um distintivo de identidade.

A locução *path dependency* foi recuperada do neo-institucionalismo pelos politólogos, especialmente os que têm uma inclinação histórica (suspeito que em parte para legitimar com uma locução de uma ciência dura, ou mais dura, a espécie de perspectiva histórica de longo prazo actualmente desqualificada ou mesmo metodologicamente suspeita, e que não está nas boas graças da academia turbo-capitalista). Um exemplo desta tendência, discutido vezes sem conta, é o trabalho de Robert Putnam a que já anteriormente aludimos, no qual este autor pretende explicar a visível

---

<sup>52</sup> Na biologia, este processo de acentuação de algumas características até ao ponto de parecerem ser disfuncionais ou contra-adaptativas (o que os biólogos franceses chamam *hypertélie*) vem sendo explicado desde o tempo de Darwin pelo processo de selecção sexual, mecanismo estipulado na sua obra sobre a filiação da nossa espécie. Recentemente, um «princípio de *handicap*» (formulado em 1975 por A. Zahavi) recebeu apoios neste sentido: o *handicap* óbvio dessas características serve como prova perversa de «sinal honesto» de robustez e de capacidade, e desse modo conduz à «*fitness* darwiniana», ou seja, ao sucesso reprodutivo diferencial de indivíduos (Zahavi e Zahavi 1997). Foram já sugeridas várias analogias sociológicas para este conceito, como o «consumo conspícuo» e outros efeitos veblenescos. Outras analogias poderiam ser feitas no que respeita à história das ideias e dos sistemas de ideias.

persistência, espinhosa como é, de diferenciais de desempenho económico entre o Norte e o Sul da Itália, invocando factores socioculturais em lugar de factores económicos (incluindo a questão dos recursos naturais entre os factores económicos em discussão). A explicação próxima é fornecida em termos da riqueza e pobreza relativas no nível da vida cívica nas duas regiões: uma abundância de organizações de voluntários, que por vezes se sobrepõem umas às outras, é ela própria a manifestação, o veículo e a causa da confiança generalizada nas relações sociais e económicas, contrastando com a relativa pobreza e fragilidade dessa vida cívica no *Mezzogiorno* e nos antigos estados pontifícios associados a baixos níveis de confiança (determinados de forma independente através de inquéritos), característicos da pátria etnográfica do «familismo amoral» de Banfield (ou o que outros prefeririam chamar «imagem do bem limitado», tal como formulada pelo antropólogo George Foster, ou seja, o pressuposto arraigado que as transacções económicas têm, essencialmente, uma soma zero – Foster 1965). A explicação remota para esta vasta e, de facto, persistente discrepância na quantidade e na qualidade da vida cívica nas duas metades do país prende-se com diferenciais de desenvolvimento urbano nas duas regiões no século XIV, reforçados pelo absolutismo patrimonialista do século XVII, particularmente virulento no Sul.<sup>53</sup>

Em contraste, uma ênfase em factores epigenéticos pode chamar a atenção para a corrente e actual interacção entre uma dada unidade societal e outras unidades societais no ambiente da acção, e as latitudes da escolha e das políticas, em vez da dependência unilateral ou «circunscrição» postulada pela «escola da dependência» (pelo menos das versões que interpretam dependência e desenvolvimento como mutuamente exclusivos, enquanto o próprio Fernando Henrique Cardoso reconheceu o fenómeno do «desenvolvimento dependente», um oxímoro para outros autores, no seu livro clássico sobre a dependência de 1969), tão influente na década de 1970, como se as estruturas do sistema internacional ou o comportamento dos seus actores-chave pudesse, única e completamente, explicar os níveis de desenvolvimento da periferia ou da semiperiferia, pelo menos a longo prazo. O problema-complexo substantivo da latinidade política, ou iberianidade, por assim dizer, e particularmente no caso das mudanças de

---

<sup>53</sup> A perda da independência das cidades-estado do Norte de Itália foi causa suficiente para o falhanço de um capitalismo racional burguês na região, e não tanto a falta de uma ética protestante, ou um seu equivalente funcional, de acordo com alguns investigadores recentes. Esta questão tem sido debatida desde a publicação do ensaio sobre a ética protestante e o espírito do capitalismo racional burguês moderno, mesmo por marxistas, que se colocaram em ambos os lados – contra Max Weber como Franz Borkenau, ou a favor de Weber, como Henryk Grossman, na década de 1930.

regime em Portugal no século XX,<sup>54</sup> e ao analisar as lutas pela definição dos regimes que se sucedem, como ocorreu em Portugal em 1926-1932 e, de forma menos intensa, entre 1932 e 1945, e depois, de modo crucial, em 1974-1975 – este último de forma particularmente intensa, dada a escala de mobilização política sem precedentes e a natureza das alternativas sistémicas presentes, o ambiente internacional, e mesmo, de modo difuso, a disponibilidade de ideologias-mundo alternativas –, devem-se tomar em consideração os engodos de «sociedades de referência» (Bendix 1967)<sup>55</sup> contrastantes e alternativas, ou modelos de trabalho rivais do que seria a boa sociedade ou a boa comunidade, fazendo-se passar talvez como ondas do futuro nas quais os outros são convidados a surfar (nalgumas constelações geopolíticas podia ser decisivo, devido à força bruta; mas mesmo sem uma intervenção desse tipo, pode pesar de outra forma na capacidade das forças políticas domésticas e na sua definição da situação política doméstica). Uma abordagem preformacionista tenderia a sublinhar a importância explicativa de primeira grandeza de uma matriz histórico-cultural formada endogenamente, e a sua conseqüente tendência para resolver problemas políticos, criada muito antes da actual conjuntura internacional e do horizonte da história mundial. Seria naturalmente possível argumentar que, a longo prazo, ou pelo menos num horizonte de décadas, os modos estabelecidos da cultura política profundamente enraizada se reafirmariam depois do colapso dos sistemas políticos e da tentativa de instalar novos modelos políticos: daí o aviso de Plekhanov de que os bolcheviques iriam pôr em prática uma nova versão do «despotismo oriental», como de certa forma veio a suceder no tempo de Estaline, ou no sentido em que a Rússia regressou, pelo menos em parte, a um regime autoritário, embora não a um modelo despótico de tipo czarista ou soviético, numa nova configuração político-económica, congénita, a disposições arreigadas que favorecem a autoridade e acima de tudo a autoridade central (embora estas, por si só, não expliquem o regresso ao autoritarismo, agora combinado com a democracia eleitoral, e a ascensão de um líder agora eleito, num modelo novo de «autoritarismo eleitoral»).

Numa perspectiva preformacionista, alguns comentadores defenderam que a aparente convergência, por exemplo, de Portugal (embora muitos

---

<sup>54</sup> Embora possa ser lido independentemente, este texto é, de certa forma, um complemento metodológico ao meu livro sobre mudanças de regime em Portugal no século XX (Martins, a ser publicado).

<sup>55</sup> Por analogia com os «grupos de referência» (especialmente os normativos) da psicologia social, embora aqui também se possa falar de *benchmarking* não tanto entre empresas ou indústrias, mas entre *performances* societais, específicas ou globais, com tantos *rankings* públicos hoje a nível nacional e internacional.

outros exemplos pudessem ser citados) com o modelo da Europa do Norte, rica, democrática, pluralista, com o seu padrão específico de desigualdade social estruturada, poderia ser interpretada, pelo menos em certa medida, como as convergências com o modelo liberal-parlamentar burguês no século XIX na Europa latina, ou na Europa de Leste, com a instituição de eleições populares periódicas, parlamentos eleitos, um executivo formalmente responsável perante o parlamento, uma imprensa livre, liberdade de associação, e pelo menos uma aparência de Estado de Direito (não confiscação de propriedade, não criminalização da actividade política pacífica, por exemplo), etc., como uma mímica defensiva (alguns poderiam, mais caritativamente, chamar-lhe aculturação ou socialização política internacional), ou enxertos artificiais por uma elite política dominante, servindo os seus próprios interesses, mas não realizando um projecto de profunda modernização do país ou, quando o tentava fazer, sendo frustrada pelos poderes instalados, estrangeiros ou domésticos. Nas últimas décadas, o prefixo «neo-» tornou-se endémico nos estudos sociais e políticos do mundo não ocidental, e, de certa forma, também no que diz respeito à Europa do Sul e do Leste. Locuções como neotradicionalismo, neofeudalismo, neopatrimonialismo, neocaudilhismo, neoclientelismo, neomercantilismo, neocorporativismo, neotribalismo, neo-autoritarismo, neobismarckismo, neoliberalismo, etc., inundam a literatura dos estudos sociais e políticos comparativos devido, em grande parte, sem dúvida, ao colapso das esperanças do mundo do pós-guerra e da descolonização africana e asiática e ao limitado poder explicativo da teoria da dependência ou da teoria dos sistemas-mundo – dessas «neo»-locuções, o neopatrimonialismo foi a que registou maior sucesso, usada em variantes como «ditaduras neopatrimonialistas», «regimes neopatrimonialistas» e mesmo «neopatrimonialismo clerical» para designar a República Islâmica do Irão contemporâneo – tudo expressões aplicadas a regimes com uma surpreendente capacidade de sobrevivência – Snyder (1992); Brownlee (2002).<sup>56</sup>

<sup>56</sup> Um académico chileno referiu-se recentemente ao paradoxo do patrimonialismo na moderna economia de mercado do Chile, legado dos *Chicago boys* activos sob a ditadura de Pinochet, aliás muitos deles formados no Chile (um caso ainda mais flagrante seria o da Indonésia sob Suharto, com a influência dos economistas da chamada *máfia de Berkeley*, sem afectar os privilégios dos círculos próximos do ditador ou do complexo militar-industrial). No caso da China, a combinação de uma economia de mercado crescente e uma oligarquia ditatorial com a máscara de um Partido Comunista, foi uma grande surpresa histórica («capitalismo com características chinesas, «leninismo de mercado»). E haverá outros casos paradoxais, pelo menos a curto e médio prazo, de combinação entre a economia de mercado competitiva e globalizada e estruturas sociais e políticas pouco congruentes. O que não se encontra hoje é exemplos de democracia liberal representativa associada a uma economia que não seja de mercado ou de amplos sectores de economia de mercado.

A categoria tipológica individual com mais sucesso na explicação da questão do poder de persistência de culturas políticas em formações históricas complexas a nível de Estado no mundo contemporâneo deve ser a de «patrimonialismo», com ou sem o prefixo «neo» ou qualquer outra forma de restrição. Os académicos brasileiros contam-se entre os primeiros, se não foram mesmo os primeiros, fora da Alemanha, a utilizar o conceito de patrimonialismo de Max Weber para elucidar a macro-história de um país de modo mais do que superficial. O jurista Raymundo Faoro usou-o, se bem que de um modo bastante livre, já em 1958, numa análise sustentada em que caracterizou o conjunto da tradição estatal luso-brasileira, e onde sublinhou a importância do *stand* burocrático, que designou por *estamento*<sup>57</sup> e sua metamorfose naquilo que veio a ser o *stratum* político dominante no Brasil independente, mantendo sempre o que Weber designaria um «capitalismo politicamente orientado», um tipo que tão difícil é de isolar de facto do capitalismo racional burguês, também ele politicamente orientado. Mas só os anos 70 é que viriam a ter uma audiência receptiva, quando o marxismo perdeu a sua hegemonia no seio da *intelligentsia* brasileira. Até que ponto esta interpretação da tradição estatal luso-brasileira ainda se mantém válida, ou um estádio novo, pós-patrimonialista foi entretanto alcançado e a categoria deixou de servir como chave interpretativa para a política e a sociedade brasileiras, bem como o modo como esta perspectiva foi criticada a partir de outros horizontes teóricos, não é matéria que possamos discutir aqui (Schwartzman 2003; para uma discussão das críticas, veja-se Campante 2003 e Paim 1978).<sup>58</sup> Faoro, tal como outros preformacionistas, viu um grande poder de persistência nesta categoria privilegiada, e nos escritos dessa escola um pouco por todo o lado poderíamos encontrar, *mutatis mutandis*, frases semelhantes a esta do nosso autor: «de D. João I a Getúlio Vargas, numa viagem de seis séculos, a estrutura socio-política resistiu a todas as transformações fundamentais, ao mais profundo dos desafios» (citado em Schwartzman 2003, 210). Para os que preferem um modelo preformacionista, como aqueles que se baseiam na categoria do patrimonialismo para explicar longos períodos de autoritarismo de

<sup>57</sup> Em Portugal tem-se traduzido este termo, geralmente, por «ordens», na esteira do francês *ordres*. Assim se fez no livro de Luís Salgado de Matos *O Estado de Ordens*, uma obra notável de ciência política, em termos de rigor e de erudição, focando uma problemática afim, que merece maior atenção entre os comparatistas da ciência política, em que a teorização weberiana é discutida cuidadosamente.

<sup>58</sup> Felizmente dispomos de uma discussão importante e substantiva dos mais importantes aspectos deste esquema interpretativo da tradição estatal luso-brasileira num artigo recente de Manuel Villaverde Cabral (2006). O mesmo autor estudou esta mesma *problématique*, crucial para a sociologia histórica e comparativa das formações sociais em causa, em vários outros escritos.

variados tipos e de democracia truncada, a mudança sistémica aparente é um disfarce de persistências essenciais nos valores e atitudes subjacentes (nalgum nível de análise), em metapropriedades, ou, num registo distinto, quando as mudanças substanciais acontecem de facto, são de esperar «reversões ao tipo» de alguma espécie, no longo prazo, embora raramente a restauração do *statu quo ante* num sentido pleno (mesmo quando os movimentos políticos proclamam essa restauração),<sup>59</sup> mesmo que tenha aparecido um certo grau de mudança efectiva e de novidade nas formas de vida política, ou nalguma instituição social, ou na des-institucionalização de qualquer instituição, ou no regime demográfico prevalecente, por exemplo, e possam ser irreversíveis num futuro próximo. Howard Wiarda (1977), ele próprio um mestre em análises preformacionistas, em particular, mas também em muitos outros escritos, acabou por reconhecer, a seu tempo, que uma verdadeira quebra de sistema, e não apenas momentânea, ocorrera na cultura política portuguesa na sequência do 25 de Abril de 1974, e fez uma simpática *amende honorable* ao reconhecer que no início da década de 1990 o que se tinha estabelecido em Portugal era uma democracia genuína e não outro veículo para um regime corporativista, ou como outros comentadores diriam, Portugal se tinha tornado numa «país normal» e numa «democracia consolidada»<sup>60</sup> (muito embora, como se tem dito, nunca seja suposto que as democracias estejam totalmente consolidadas). Tal como sucedeu com outros países que Stein Rokkan teria colocado em lugares próximos, no seu famoso mapa tipológico-topológico

<sup>59</sup> É impressionante como há poucos estudos do fenómeno e processo de restauração – de monarquias, dinastias, repúblicas, regimes políticos em geral, religiões oficiais (ou suas variantes), e mesmo importantes instituições – especialmente quando comparados com a superabundância de estudos de revoluções (na verdade, também há muitos estudos de renascimentos). O trabalho mais importante sobre este tópico data de 1968 (Kann 1968). A maior parte das tentativas de restauração sociopolítica com algum significado sociopolítico falharam, como falharam, mais tarde ou mais cedo, pelo menos em termos de substância, a maior parte das revoluções. Algumas restaurações, mesmo que falhadas, deixam marcas profundas, e talvez alterem mesmo o curso dos acontecimentos históricos e as formações nacionais a longo prazo. A restauração católica sob Mary Tudor, na Inglaterra, no século XVI, embora breve, devido à curta duração do reino, pode ser um exemplo, uma vez que a Inglaterra, ao contrário do que se passou na Escócia, nunca se tornou, em termos estritos, um país calvinista, como muitos sonharam e pelo qual sofreram o martírio. E não perdeu muito com isso, se tivermos em conta a revolução científica do século XVII (não exclusivamente devida aos membros puritanos da *Royal Society* de Londres), e o ambiente mais conducente ao pluralismo religioso, a multidão de seitas coexistindo pacificamente, fenómeno tão elogiado por Voltaire, que decorreu dessa situação.

<sup>60</sup> Embora uma das regiões autónomas do país não cumpra os requisitos mínimos para ser considerada uma democracia consolidada uma vez que tem sido governada desde o início pelo mesmo partido e pelo mesmo líder (que comemorou trinta anos de presidência do governo regional em 2008).

da Europa política, ainda hoje de grande interesse histórico-comparativo (Rokkan 1971). Mas isso ainda deixa grande parte do mundo de fora.<sup>61</sup>

## Pseudomorfose

A problemática geral que aqui se apresenta pode ser encarada em termos de um fenómeno a que diversos pensadores sociais e culturais desde o século XIX chamaram «pseudomorfose». Trata-se de um conceito que tem a sua origem na mineralogia e nas ciências da Terra do século XIX, e que designa a ocorrência superficial de cópias de outras substâncias (por exemplo, cristais falsos ou enganadores), e que se traduziu em termos sociais como cópia ou replicação aparente de modelos, instituições, práticas, etc., de origem estrangeira ou anterior, as quais, de forma acidental, ou sem propósito, ou astuta, disfarçam um conteúdo essencialmente diferente na sua origem, significado interno, ou sentido latente, de modo algo palimpséstico. Talvez não seja bem conhecido que o primeiro teórico a utilizar este conceito no contexto da análise social foi Marx, se bem que num texto que só seria publicado postumamente (Prawer 1976). Marx usou, muitas vezes sem citar a fonte, de forma copiosa e variada, metáforas da literatura mundial (o que foi estudado por Prawer, entre outros), da matemática, ciências naturais, filosofia e outras origens, tal como usou importantes *slogans* de socialistas franceses; os seus escritos estão cheios deles, por vezes em combinações variadas, embora os seus melhores tropos sejam talvez de carácter dramaturgico («a primeira vez como tragédia, a segunda como comédia», embora o inverso também possa ser verdadeiro...) e ginecológico («as dores de parto da nova sociedade»), sendo o pressuposto fundamental de todo o seu pensamento social possivelmente representável pelo dito de Leibniz *chargé du passé, gros de l'avenir* (carregado de passado, prenhê de futuro), traduzido de certo modo por G. Lukács pela máxima que nos convida a ver «o presente como história». Embora o seu uso do conceito de pseudomorfose tenha sido acidental, ele parece corresponder bem a um certo estribilho constante no seu pensamento, ou seja, que os actores

---

<sup>61</sup> Quanto a Wiarda, que tem publicado muito nas duas últimas décadas sobre problemas atinentes à política americana relacionada com a democratização a nível mundial, as escolhas são apenas três: liberalismo, corporativismo e anarquismo (embora esta opção devesse ser excluída por questões de pragmatismo). À parte um pequeno número de países que fez uma transição genuína para a democracia liberal, o corporativismo parece ser o sistema mais provável para a vida sociopolítica da maioria dos países. Nestes termos, o século XXI seria ainda mais do que o século XX o século do corporativismo... suponho que com economias de mercado mais ou menos controladas.

históricos tendem a assumir as vestes e o estilo de um paradigma anterior, ou mesmo mais antigo, fazendo-se passar por romanos ou espartanos no mundo moderno, ou como recuperadores dos ensinamentos do Antigo Testamento mesmo quando estão a levar a cabo acções políticas e transformações económicas de importância revolucionária e sem precedentes reais (ou seja, uma espécie de pseudomorfose intertemporal). Curiosamente, Marx acabaria por dizer que, com o avançar dos tempos, os actores deixam cair as suas máscaras e assumem as suas verdadeiras identidades, embora parecesse mais plausível defender a posição oposta, ou seja, que os actores históricos só podem usar outras máscaras, em sucessão sem fim, mesmo que tenham «o futuro nos ossos» e que talvez a *acrasia* seja uma condição incorrigível dos actores no palco político (sendo a *acrasia* um conceito fora do quadro conceptual da teoria da escolha racional, embora os programas de história económica que nele se inspiraram tenham tido de engolir a *path-dependency*, *lock-ins*, histerese, acidentes congelados, e similares).

Mais tarde, e de forma independente, Spengler utilizou sistematicamente este termo, pela primeira vez, na sua grande «morfologia cultural» (Spengler 1918), e é a esse trabalho que a maior parte dos investigadores posteriores nas ciências sociais e humanas o vão buscar. O profeta do declínio do Ocidente defendeu uma tese de incomensurabilidade segundo a qual nenhuma cultura pode traduzir ou assimilar nenhuma fase significativa de outras, anteriores ou contemporâneas, contrariamente às aparências (empréstimos, imitações, emulação, socialização antecipatória e coisas semelhantes, são na verdade muito difundidas, mas sempre superficiais, excepto em questões secundárias, segundo este autor) e aos axiomas humanísticos e universalistas dominantes. Para este autor, mesmo a cultura material ou a tecnologia industrial não se mantêm as mesmas quando transferidas de uma cultura para outra. Na verdade, os não-ocidentais podem adoptar as máquinas e as armas de guerra do Ocidente, e pô-las a trabalhar, e ganhar guerras e episódios de competição económica com elas, aproximar-se e mesmo ultrapassar o Ocidente em muitos indicadores, mas o espírito ou vocação da tecnologia ocidental, a pulsão *faustiana*, como ele diz, para a expansão e apropriação do mundo material sem limites e sem objectivo, faltarão sempre, sendo as suas atitudes para com a tecnologia basicamente instrumental, e mantendo tanto quanto possível os seus sistemas de valores e instituições intactas. Poderemos notar que ele também estabeleceu comparações interessantes entre algumas formas de matemáticas ocidentais e não ocidentais, seguindo linhas semelhantes, sublinhando o infinitismo das matemáticas modernas como sendo oposto às matemáticas gregas ou helenísticas, embora o relativismo no caso do conhecimento matemático se tenha mantido como

uma posição minoritária.<sup>62</sup> Outros teóricos, dos quais o mais sistemático talvez tenha sido Alfred Weber distinguiram mais cuidadosamente entre dois mundos da vida humana, o mundo da civilização e o mundo da cultura (Weber 1960): aliás a preocupação com a distinção e o contraste entre os termos carregados de valores e marcadores ideológicos, civilização e cultura, geralmente considerando a cultura acima da civilização, tornou-se uma verdadeira obsessão do pensamento alemão durante décadas no início do século XX. O mundo da civilização, segundo este autor, compreende aqueles sectores da vida humana cujos produtos, instâncias e códigos podem ser genuinamente transferidos *in toto*, sem perdas substanciais de sentido ou função, pelo menos em princípio, e considerados normalmente como compreendendo a ciência, a tecnologia, a matemática, e as instrumentalidades associadas (aparelhos, instrumentos, máquinas) em geral. A isto deveremos acrescentar que se deve também considerar o papel do «conhecimento tácito» (na formulação deste conceito feita por Michael Polanyi, como já referimos), não codificada, informal, não articulada, associada com o conhecimento explícito e procedimentos formais, cuja ausência pode impedir ou atrasar a transferência, mesmo da ciência ou da tecnologia, a menos que haja contacto pessoal entre praticantes ou cientistas da sociedade ou do meio cognitivo em que o acontecimento científico ou técnico teve a sua origem e da sociedade receptora (Polanyi 1958). Na verdade, isto pode aplicar-se mesmo no interior de um mesmo país, nas «transferências de tecnologia» de laboratório para laboratório, ou de laboratório para firma, ou de firma para firma, ou por vezes de uma unidade de cirurgia de um hospital para outra (para além de questões menores, neste contexto, de efeitos espúrios ou de experiências essencialmente não replicáveis, uma marca importante da «ciência patológica» no sentido que o físico Irving Langmuir lhe deu).

O mundo da cultura, no sentido de Alfred Weber, compreende aqueles sectores da vida humana nos quais a assimilação de outra cultura, chame-se «transferência» (de instituições, ou de tecnologia, por exemplo), «tradução» (num sentido genérico os estudos antropológicos podem ser considerados como ensaios na «tradução de culturas», idealmente simétricos e transitivos, e recentemente o termo foi utilizado numa abordagem teórica na sociologia da ciência por Michel Callon), «aculturação», «transculturação» (na expressão do antropólogo cubano Fernando Ortiz: Ortiz 1983), «inculturação» (termo usado por teólogos das missões cristãs), «recepção» ou «apropriação» (na hermenêutica e na estética, onde muitas vezes

---

<sup>62</sup> Para uma discussão da sociologia do conhecimento referente a estes temas num estudo comparativo das matemáticas, veja-se Restivo (1983 e 1992).

substitui o termo «influência»), ou, numa acepção mais limitada, «zonas de comércio» onde emergem linguagens «crioulas» que medeiam culturas ou disciplinas ou «paradigmas» científicos (Galison 1997), para já não falar de outros termos, é mais problemática, difícil, prolongada ou mesmo impossível, de forma sustentada, ou pelo menos ele e outros do mesmo credo assim disseram. Trata-se então do mundo da cultura expressiva, claramente sujeita a sincretismos ou hibridização, mais do que a simples tomada global ou absorção da cultura original, religião original, língua original, arte original, etc., do passado ou do presente, ou sua reposição ou substituição das práticas, símbolos e crenças indígenas. O sociólogo escocês-americano Robert MacIver pegou na dicotomia entre civilização e cultura proposta por Alfred Weber como o mundo dos meios e o mundo dos fins (MacIver 1931), ao passo que W. F. Ogburn diferenciou, por via independente, e de modo muito vivo, entre cultura material (inerentemente cumulativa e progressiva, segundo este autor) e não-material (instituições sociais, religiões, sistemas de crenças) de maneira muito semelhante (Ogburn 1922).

Muitos não-sociólogos adoptaram perspectivas semelhantes, por vezes sem grande justificação. Um dos mais notáveis investigadores a adoptar esta perspectiva foi o bioquímico e historiador Joseph Needham, que sucumbiu, pelo menos formalmente, a esta tentadora dicotomia na sua monumental *Science and Civilization in China*, uma das obras mais importantes da história mundial de todo o século XX, nos estudos sobre ciência, no estudo comparativo das civilizações, e no diálogo intercivilizacional. Nessa obra, ele defende que a ciência, pelo menos a ciência moderna, com origem no Ocidente, era verdadeiramente universal e universalizável num grau nunca antes atingido por qualquer outro domínio do esforço humano, e através da comunidade científica supranacional, a reconciliação, embora não a homogeneização, das civilizações pode ser atingida. Este universalismo da ciência (especialmente como conhecimento matemático-experimental cumulativo) tornou-se definitivo, segundo ele, depois do que designou por «ecumenização» da ciência no início do século XVIII, quando a ciência no Ocidente ultrapassou as melhores realizações chinesas, muitas das quais tinham desaparecido da memória e deixado de fazer parte da tradição viva (como os grandes relógios mecânicos que tinham construído, que foram abandonados, perdendo-se os conhecimentos para os poder utilizar), em todos os domínios da matemática, ciência naturais e tecnologia, ultrapassando muitas realizações-chave anteriores, nos séculos XVI e XVII. Esta ecumenização sobrepôs-se ou foi seguida de perto por aquilo que foi recentemente designado pela expressão «a Grande Divergência» nos padrões de vida e nas taxas de crescimento económico sustentado entre o Ocidente e a China a partir de meados do século XVIII, bem tarde portanto (Pomeranz

2000), graças em boa parte a uma «revolução energética» sem precedentes no Reino Unido, e depois no mundo industrializante em geral.

No entanto, há só uma verdade parcial na dicotomia entre civilização e cultura, pelo menos no modo como ela é exposta por MacIver, e as mesmas actividades podem ser encaradas por aqueles que nelas se envolvem quer como meios quer como fins em contextos diferentes, e a tese da neutralidade da tecnologia dificilmente pode ser sustentada hoje em dia como em tempos em que não era tão dominante, tão penetrante, um modo tão poderoso de fazer-mundo, sujeita a uma tal aceleração, e mesmo uma aceleração da aceleração (Martins 2003), dedicada a uma reprogramação de toda a vida e mesmo uma reprogramação da matéria, no sentido físico, até às profundezas do nível nano. Não há matéria sem forma, ou forma sem matéria, segundo a doutrina *hilemórfica* aristotélica: não há matéria sem informação, ou informação sem matéria, é o que poderíamos dizer do que denominei o programa metafísico *infomórfico* de muita da tecnociência moderna (Martins 2005): ou pelo menos a programabilidade da matéria tornou-se um princípio regulativo da ciência contemporânea.

No domínio da cultura expressiva, a assimilação da música clássica ocidental por outras civilizações, por exemplo, foi de certa forma tão bem sucedida como a da matemática, das ciências naturais, da tecnologia, da engenharia, embora naturalmente estes campos sejam desenvolvidos por indivíduos ou centros de pesquisa de excelência em todos os continentes, em todas as principais regiões, em todos os países (ou pelo menos, e por vezes em grandes números, nas suas diásporas), participando no mesmo mundo de ciência. E, claro está, a música popular, parte da cultura expressiva, e parte que talvez nunca tenha sido tão importante: nos modos *pop/rock* e similares, foi por vezes perseguida e teve de se refugiar na clandestinidade, mas hoje em dia, com pequenas excepções, não sofre perseguições. Hoje, este tipo de música é produzido em todo o mundo e consumido em todo o planeta (por vezes de modo muito rápido). Trata-se de uma faceta do mundo contemporâneo que consumou aquilo que já os futuristas celebravam antes da Grande Guerra, antes das tecnologias de comunicações hodiernas de que tanto nos gabamos, mas já na idade do telefone, da telegrafia sem fios, dos telegramas, da rádio, dos cabos telefónicos transoceânicos, das bobines de notícias, dos aviões, dos telegramas noticiosos impressos nos jornais e das edições especiais ao longo do dia, de cartazes murais pintados ou afixados poucas horas depois de uma declaração de guerra (e quanto os futuristas italianos ansiavam pela guerra!),<sup>63</sup>

<sup>63</sup> Foi já defendido que o complexo de comunicações (telefone, cabos telefónicos transatlânticos, telégrafo eléctrico, entregas de correio várias vezes ao dia, entregas de telegramas

em termos de instantaneidade, de ubiquidade e do mundo *simultaneum* (imagens literárias de redes de transportes e comunicações através do globo como um sistema nervoso da Terra datam dos anos de 1830).<sup>64</sup> Em geral, a globalização da música, clássica ou não clássica, ocidental ou não-ocidental, foi talvez um dos desenvolvimentos menos esperados nos modos da globalização, financeira, económica, cultural, etc., e nas versões actuais do capitalismo, por vezes designadas turbocapitalismo, supercapitalismo, ou capitalismo total (Joyce 1993).

Na verdade, não existem dois mundos substantivos claramente demarcados de civilização e de cultura, universalmente caracterizados por ritmos sistematicamente diferentes, pelo menos nos termos avançados por Alfred Weber em primeira instância e depois Robert MacIver.<sup>65</sup> De facto, em diferentes momentos, e sob diferentes circunstâncias, as artes, a religião, a ciência, a tecnologia, a cultura material em geral, o direito, etc., ou correntes particulares dessas categorias culturais, demonstraram ser muito acessíveis, ou pelo contrário muito impenetráveis, a transferências ou adopção (por vezes com imenso sucesso) fora dos seus centros de produção ou cultivo, no espaço ou no tempo, com ritmos e velocidades de transculturação amplamente discrepantes, quando ocorrem. E talvez não devêssemos pensar em termos de civilizações ou culturas discretas, cujos critérios de identificação e de individuação (como os de totalidades sociais ou culturais complexas em geral) têm sido muito discutidos, quando tantas delas se sobrepõem no tempo e no espaço, e a grande maioria interagiu historicamente com outros em qualquer momento (e participou em grandes *ecumenes* regionais, na Ásia Oriental, no Islão, no mundo hindu, antes do advento da *ecumene*

---

a todo o momento, etc.) no fim da época vitoriana tinha um carácter mais sistemático e consequente do que uma visão linear do avanço tecnológico poderia fazer crer – e daí a expressão *Internet Vitoriana* (Standage 1998) –, mas os futuristas italianos já haviam proclamado o advento da ubiquidade e da instantaneidade no moderno mundo sensorial com base nesse sistema de comunicações tal como existia no início de 1900 (estavam fascinados pelas primeiras bobines de notícias, rádio, telegramas de todo o globo, edições especiais de jornais ao longo do dia, com as últimas notícias nacionais e internacionais, que entretanto desapareceram do mundo ocidental, etc.).

<sup>64</sup> Um reconhecimento semelhante, feito de modo muito conciso, pode ser visto num texto de um dos fundadores da geopolítica, H. Mackinder, publicado primeiramente em 1919, mas que se refere claramente às condições do mundo antes da I Guerra Mundial: «Se pensarmos nas interconexões das coisas físicas, económicas, militares e políticas à superfície do globo, estamos pela primeira vez confrontados com um sistema fechado [...]. Todos os choques, todos os desastres ou superfluidades, são sentidos mesmo nos antípodas, e podem regressar mesmo dos antípodas [...]. Qualquer feito da humanidade passará a ecoar e re-ecoar dessa forma através do mundo (Mackinder 1919, 30). Vale a pena notar também as «metáforas globais» deste texto.

<sup>65</sup> Veja-se igualmente a nota 25.

mundial contemporânea, ou no *mundo-comecumene*, muito embora se possa falar de vários tipos de sistemas-mundo anteriores a 1492). É verdade que algumas foram simplesmente destruídas pela conquista, ou implodiram sem que houvesse uma civilização sucedânea que agarrasse o seu legado, ou sucumbiram a colapsos ecológicos, ou voltaram-se para dentro, isolando-se e sofrendo processos de involução cultural (mesmo de esclerose, ou «fossilização» na terminologia de Toynbee, ou fecharam-se numa «armadilha de equilíbrio de alto nível», de tipo económico, tecnológico ou demográfico, tal como foi defendido para o caso da China (Elvin 1973), ou mantiveram uma política de isolamento por séculos como no caso do Japão sob os Tokugawa, ou talvez tenham vivido o que Kroeber, no seu monumental estudo das «configurações de crescimento cultural» históricas («civilizações», para outros académicos), designou por «exaustão de padrões (culturais)» (como quando as potencialidades de uma forma artística, ou género, por exemplo, o romance histórico, ou o soneto, ou, no domínio cognitivo, um esquema conceptual ou categórico, uma tradição de investigação, um estilo científico como o aristotélico-tomista na filosofia natural, etc., cumpriram a sua missão) conduzindo a um colapso ou a uma «dissolução de padrão» (Kroeber 1944; 1957). Uma civilização vital (outros poderiam escrever «cultura vital») é sempre aberta, e capaz de assimilar genuinamente realizações culturais de outras paragens, passadas e presentes, sem sucumbir, enquanto floresce, nem à autarquia cultural nem à pseudomorfose (ou mimetismo defensivo, ou «restrição por incorporação», como disse em 1951 o politólogo H. Lasswell, internalizando uma instituição ou corrente cultural originada no exterior precisamente para prevenir futuras prestações e para proteger os valores centrais das lealdades tradicionais).

Na senda de Spengler, mas nem sempre referindo a fonte, vários investigadores de primeiro plano usaram o conceito de pseudomorfose de modo bastante sistemático. Um deles foi o historiador de arte Erwin Panofsky, especialmente na sua discussão sobre a arte da Renascença italiana como estando imbuída de venerados modelos clássicos e pagãos com conteúdo cristão humanista, exemplo do que eu chamei pseudomorfose intertemporal. A sua discussão da imagem clássica do Pai Tempo é particularmente relevante neste momento, na medida em que teve uma tão longa vida posterior, mesmo na arte contemporânea dos *posters* (Panofsky 1939). Ao falar da pseudomorfose, Panofsky negava certamente que a arte em questão fosse neopagã (como era entendida na altura, e mesmo mais tarde, por alguns observadores), ou que tivesse uma interpretação simétrica dos símbolos clássicos e dos símbolos cristãos, na medida em que, se ambos contavam de igual modo, seria então mais apropriado falar-se não de pseudomorfose mas antes de fusão ou simbiose ou sincretismo ou talvez equilíbrio. Outro

investigador que usou o termo «pseudomorfose» foi Lewis Mumford, historiador de arte, da tecnologia como cultura, da civilização urbana, e que escreveu na década de 1930, sem por qualquer outra forma se relacionar com a filosofia da história especulativa e substantiva, ou as características gerais do pensamento de Spengler (Mumford 1938). Um conceito que foi usado por mestres do pensamento tais como Marx, Spengler, Panofsky e Mumford tem de ser levado a sério!

Mas usar o termo, mesmo sem ter noção da sua existência, mostra que a sua ideia-base é bastante difundida. Numa obra muito lida e citada sobre a invenção das tradições, podemos encontrar muitos exemplos de análises em termos do que poderíamos justificadamente chamar pseudomorfose por analogia com os estudos dos autores citados, embora a ênfase seja aqui na apresentação propositada e artificiosa de «tradicional» como algo que foi seleccionado e escondido de forma particular a partir de um legado do passado de modo não-histórico, no sentido de Oakeshott, na medida em que o que se está a mostrar é «passado prático» puro e simples (Hobsbawm e Ranger 1992). O efeito de «visão do retrovisor» de McLuhan, formulado de modo independente, parece bastante congruente com esta linha de pensamento, apontando no sentido em que tendemos a encarar fenómenos novos em termos de velhas categorias que nem sempre servem para dar conta deles, como o desenvolvimento dos novos média electrónicos foi conceptualizado ao princípio: como ele próprio disse, estamos a caminhar para o futuro às arrecuas (McLuhan 1964).<sup>66</sup> Uma versão tecnológica deste fenómeno recebeu, na arqueologia, o nome de «skeuomorfismo» (termo que também é usado na história da arquitectura e do *design*), por vezes restrito ao *design* de sinais ornamentais ou a simulações de tipos de objectos mais antigos, obsoletos ou mais prestigiados, mas que pode ser usado com maior latitude de sentido. Por exemplo, os primeiros automóveis chamavam-se em inglês «carruagens sem cavalos», e a sua potência foi medida em termos de «cavalos de potência» (*horsepower*), eram construídos com pranchas como se os condutores estivessem a montar o equivalente a cavalos (e estes detalhes supérfluos duraram dezenas de anos), os assentos pareciam selins, e durante muito tempo em cada carro havia sempre lugar para pôr

---

<sup>66</sup> Mas esta imagem de que andamos, e só podemos andar, a caminho do futuro às arrecuas, e desta forma vemos o passado a desdobrar-se perante os nossos olhos, era uma imagem muito presente na Grécia clássica (e aparentemente também noutras culturas, como uma invenção independente). Benjamin também a evocou. La Rochefoucauld escreveu uma vez que há duas coisas que os seres humanos nunca podem olhar: o Sol e a morte. De acordo com esta imagem, o futuro também deveria ser contado, como uma terceira coisa que não podemos ver, excepto em termos de fantasia. Para uma análise sofisticada de McLuhan, veja-se Subtil (2006).

o chicote ou semelhante, que deixara de ser necessário, sem cavalos.<sup>67</sup> Não se trata de um caso isolado, e outros exemplos poderiam ser aduzidos no nosso mundo hipermoderno. Foi já afirmado, como generalização grandiloquente sobre a cultura material que, regra geral, ao longo da história, tendemos a modelar os novos objectos de forma skeuomórfica, e de certa forma ainda o fazemos: trata-se sem dúvida de um exagero, mas é uma afirmação que não perdemos nada em conservar no espírito (Gessler 1998). Seria mesmo tentador parafrasear esta tese em termos de instituições («tendemos a formatar as *instituições* de acordo com um padrão pseudomórfico»), pelo menos para alguns períodos e contextos históricos nos quais um poder único, ou um concerto de poderes, é hegemónico, em termos de potência económica, militar e de *soft power* ou mais recentemente, de *noopolitik* – mas não podemos explorar aqui este tema.

Mesmo nos tempos de Marx, muitos analistas viram uma profusão de instâncias de pseudomorfose nos países modernizadores no quadro da ordem liberal do Ocidente dessa época. Dois exemplos portugueses. O analista político Silva Cordeiro (1860-1915), nos seus comentários muito ácidos sobre a vida pública portuguesa do seu tempo (as duas últimas décadas do século XIX), caracterizou o regime do constitucionalismo liberal então existente como sendo de facto pseudomórfico, imbuído de formas constitucionais e parlamentares copiadas da França e da Grã-Bretanha, ou de outras paragens, mas com um conteúdo prévio nativo e muito arreigado de carácter clientelístico, que distorcia, se não anulava mesmo o impacto dessas formas importadas. Algumas décadas antes dele, o maior historiador das guerras civis portuguesas do século XIX, que culminaram na instalação de um constitucionalismo liberal moderado, Soriano (1802-1891), oferecera uma análise genética exagerada dos partidos e movimentos políticos e do faccionalismo político em geral como resultantes das forças reais do clientelismo a constituição não escrita, ou código operativo, o modo efectivo, informal, inescapável de fazer as coisas no país (com a qual, cento e quarenta anos mais tarde, alguns analistas haveriam de concordar, pelo menos ao afirmar que existiria, ou parecia existir, um módico de verdade nessa afirmação). Muitos outros participantes-observadores na

---

<sup>67</sup> Também pode haver o que poderíamos designar por «skeuomorfose revertida»: recentemente, tentei comprar um novo telefone fixo em Lisboa, e reparei que um certo número de modelos na loja eram imitações de telemóveis, inventados cerca de um século depois do telefone fixo, tanto no desenho como na forma do teclado. O termo «skeuomorfismo» também se aplica na biologia relativamente àquilo que costumava ser designado por órgãos «vestigiais». Analogias entre a biologia e a tecnologia, entre os organismos e os seus órgãos, e os instrumentos técnicos, têm uma longa história, que vem dos tempos da Grécia clássica, de Platão e de Aristóteles.



época do parlamentarismo oligárquico no Sul da Europa, nos Balcãs ou na América Latina, foram igualmente lúcidos a esse respeito, embora muitas vezes encarassem esse estado de coisas, no fim de contas, como um mero sub-produto do subdesenvolvimento económico, quando não desesperavam simplesmente perante os seus compatriotas e o seu passado nacional («A nossa fatalidade é a nossa história» – Antero de Quental).

Muitos analistas estrangeiros dos modos de vida política de Portugal, da Europa do Sul e do Leste, e da América Latina, e também analistas dos arranjos sociais e económicos existentes nessas áreas, por várias vezes «desmascararam» como pseudomorfos as instituições e práticas «emprestadas», normalmente de forma aberta, umas vezes com fanfarra, outras vezes com mais decoro (mas em qualquer caso a nível de topo das elites), a partir de modelos estrangeiros prepotentes ou prestigiados. Estamos aqui a falar de empréstimos voluntários, não da imposição de instituições, códigos de prática comercial, sistemas legais, leis, etc., por um poder estrangeiro ou sob sua inspiração, ou imposto como condição para empréstimos, ajuda financeira, ou outras formas de apoio por entidades supranacionais como o FMI, o Banco Mundial, a OMC e outras organizações do «liberalismo encastrado» ou instrumentalidades do «consenso de Washington» (FMI, Banco Mundial, OMC), a ONU, a UNESCO, etc., que moldaram o ambiente internacional nas últimas décadas, embora já no século XIX e até 1913 os constrangimentos do padrão-ouro fossem da maior importância. Pois o padrão-ouro foi um dos quatro pilares da ordem liberal desse tempo, na perspectiva de Karl Polanyi, no seu estudo clássico sobre as origens do capitalismo moderno no Reino Unido (Polanyi 1945), e mesmo então as pressões de ONG internacionais, como a Anti-Slavery Society (Sociedade Antiesclavagista), baseadas em Londres, foram significativas (pressões ou facilitações essas que podem, naturalmente, contar com apoios locais, talvez mesmo de forma decisiva, e que em narrativas posteriores do envolvimento estrangeiro podem ser reavaliadas como secundárias ou remetidas até para notas de rodapé). Também não podemos deixar de notar a importância do clima difuso da opinião internacional, ou o estado da consciência do mundo,<sup>68</sup> ou das mais salientes correntes ideológicas transnacionais, e em períodos históricos particulares, sobre a reforma e a inovação das instituições e o ordenamento geral das comunidades políticas e das sociedades. Nem podemos negligenciar a influência de grandes eventos e líderes salientes na cena mundial sobre a mudança de expectativas e a alteração do sentido dos *limiares de possibilidade histórica* (ou seja, o silogismo prático

---

<sup>68</sup> Um escritor francês de certa importância na altura referiu-se ao caso Dreyfus como *un moment de la conscience du monde*.



do tipo «se se pôde fazer ali, então pode ser feito aqui também», como resposta a um fenómeno social novo ou a um desenvolvimento histórico nalgum sítio), ou da imaginação histórica, pelos actores políticos, para o bem ou para o mal, mais depressa do que devagar, mudanças graduais que levam séculos a concretizar-se e a alterar o «limiar de sensibilidade», na perspectiva de Elias sobre o processo civilizacional, embora muitas, presumivelmente a maior parte, das tentativas possam rapidamente terminar num falhanço, mesmo num falhanço ignominioso, e a realização mais paradigmática possa resultar afinal num *unicum*.<sup>69</sup>

A questão que nos preocupa é saber até que ponto as análises pseudomórficas das comunidades políticas cujas instituições dão a entender que reflectem realizações de outras comunidades políticas anteriores ou coevas podem ser frutuosas, embora seja certo que pseudomorfos, ou instâncias de mímica defensiva, ocorrem de facto, e por vezes de forma tão disseminada que levam o analista a inferir, ou a suspeitar, que não há praticamente mais nada numa determinada comunidade política... Mas as transferências institucionais genuínas não têm necessariamente de implicar transplantação, mas sim a invenção de equivalentes funcionais que correspondam aos mesmos valores, ou, noutra domínio, a uma evangelização genuína, também ocorram. Naturalmente que os exemplos e casos históricos são por vezes bifrontes, como Janus, olhando simultaneamente para trás e para a frente. O sentido de muitas práticas e instituições, nativas ou não, genuínas ou pseudomórficas, embora muitas vezes com funções claramente definidas e resultados típicos definitivos traçados pelos actores e pelos analistas sociais (embora nem sempre as mesmas atribuições, é claro) só no muito longo prazo, ou no fim da história, podem perder o seu carácter ambíguo.

## Concluindo

Para voltarmos ao tema do preformacionismo, e para concluir. A *path-dependency* acima de tudo, e em grande medida a histerese, podem ser encaradas como oferecendo uma espécie de base racional para as abordagens preformacionistas, ou seja, para o argumento segundo o qual as trajectórias históricas de longo prazo *podem* ser postas em movimento com

---

<sup>69</sup> Na vida real há vários destes limiares latentes de possibilidade. De outra forma, como poderíamos explicar a ocorrência bastante vulgar dos recordes desportivos, em que, por exemplo, quando Roger Bannister bateu o recorde da milha em 1954 correndo-a em menos de 4 minutos, pouco depois, ou seja, semanas ou meses depois, houve dois, três, vários desportistas a conseguir o mesmo resultado de tal forma que a partir de certa altura ele se tornou trivial? E há muitos outros exemplos no domínio dos recordes desportivos.

séculos de distância (de acordo com Putnam, como vimos, as explicações para o desenvolvimento desigual da Itália contemporânea pode ser traçado até às conjunturas do século XIV; referimo-nos igualmente a outras teses do mesmo tipo, todas envolvendo longa duração, e poderíamos ter referido muitas mais além das que constam efectivamente do texto). Mas a análise substantiva levada a cabo nesses termos é mais instrutiva para elucidar como é que as coisas se fizeram do que como uma suposição contra a factibilidade ou autenticidade da mudança, particularmente das mudanças realizadas de modo voluntarista, através de políticas deliberadas (o que não significa que o jogo de consequências não intencionais, não previstas, e mesmo não desejadas, ou a acumulação de mudanças pequenas, lentas, graduais não possa pesar pelo menos outro tanto). Há uma armadilha bem conhecida nas ciências sociais e na história, muitas vezes chamadas a «ilusão retrospectiva de fatalidade» (e às vezes talvez também «confatalidade»), a que se sucumbe tão facilmente, presente nas análises do modo como as coisas se transformaram naquilo que são, devido à alegada lógica da história, ou à marcha das civilizações, ou porque alguns arranjos foram feitos ou fechados de forma irreversível, ou pelo menos com grande poder de persistência, algures no passado do estado histórico ou civilizacional, há alguns séculos ou milénios. Esta armadilha é pelo menos tão perigosa, em termos práticos e metodológicos, como a «ilusão prospectiva da contingência»,<sup>70</sup> a qual, na sua versão extrema, envolve a ilusão da possibilidade (ou a deseabilidade) de um corte radical, completo e irreversível com o passado. O preformacionismo implica que houve em tempos situações historicamente abertas (e que pode identificá-las), e que, como resultado delas, tendências fortes (os franceses falam de *tendances lourdes*) de longo prazo foram postas em movimento, de tal forma que ainda condicionam o presente. Mas não podemos excluir a possibilidade de situações historicamente abertas, desse tipo capaz de definir (ou obviar a) padrões de longo prazo, poderem voltar a produzir-se, «momentos liminais» ou «bifurcações» dos quais possam nascer vias divergentes de mudança sistémica. Essas ocasiões oferecem oportunidades de *kairos*, nas quais podemos ter a esperança de *des-fatalizar* os padrões brutais do passado, o curso dos eventos aparentemente esmagador, ou o *tsunami* avassalante da mudança tecnológica em curso no mundo globalizado (expressão usada por N. Negroponte, na altura director do Media Lab do MIT, instituição que foi um dos promotores

<sup>70</sup> Este par de frases, ou um seu análogo, foi usado por Raymond Aron, R. Bendix, e outros cientistas sociais, baseando-se no romance histórico de Leo Tolstói *Guerra e Paz*. Por seu lado o filósofo Renouvier (1876) falava da «ilusão do facto consumado», o *fait accompli*.

desse mesmo *tsunami*, e pelo Presidente Bill Clinton, que por seu lado promoveu entusiasticamente a biotecnologia aplicada, ambos sugerindo com essa expressão de que temos de nos adaptar, não tem sentido resistir). Não parece ser pouco razoável presumir que as situações historicamente abertas não se confinam aos momentos definidores do passado remoto de uma colectividade, momentos definidores esses que impossibilitam certas trajectórias, ou dito por outras palavras, predispõem-na para determinados modos de resposta em relação às situações-crise que possa encarar.

Naturalmente, nunca se pode ter a certeza de que qualquer situação não possa ser uma dessas grandes situações historicamente abertas, mesmo que seja possível estabelecer uma diferença: é muito mais provável que cada vez mais nos vamos deparar com situações historicamente abertas ou relativamente abertas, e cada vez menos – embora ainda de forma muito importante – com potenciais importações. De qualquer forma, temos de agir, por ofício ou por omissão, pelo que escolhermos não fazer (na verdade, pelo que estrenuamente decidirmos não fazer: o princípio da *nolonté* de Renouvier) bem como pelo que fizermos, de acordo com o «princípio-responsabilidade» moral-ontológica (Jonas 1984) [1903-1993] e o princípio da necessidade de um grau de esperança necessária [uma versão mitigada do «princípio-esperança» de Ernst Bloch<sup>71</sup> (1959), já que as afirmações de Jonas têm de ser consideradas, e existe algo de convincente no «princípio-desespero» de Gunther Anders, um exemplo de rejeição ainda mais radical da posição de Bloch, na medida em que não exclua a acção, o que de facto não era suposto]. De qualquer forma, este é o ponto de vista de um libertário em meta-sociologia e em filosofia da mente, ou no sentido de uma crença no livre arbítrio, ou pelo menos numa aposta jamesiana

---

<sup>71</sup> Não podemos esquecer que Henri Desroches, um investigador da sociologia da religião e das comunidades cooperativas, escreveu um livro sobre a sociologia da esperança (Desroches 1973). Mas aqui tenho em mente não tanto o carácter carregado de esperança dos grandes movimentos sociais, que ele descreve com tanta admiração, como a esperança encarada como um postulado da razão prática na vida social e na teorização da vida social, e na verdade na antropologia filosófica em geral. Charles Sanders Peirce dizia que as três virtudes teológicas cristãs (Fé, Esperança e Caridade) eram essenciais à *lógica*, com o que queria significar, segundo creio, que essas virtudes são necessárias, no fim de contas, para o sucesso da aventura de pensar sobre o mundo, para que os nossos poderes cognitivos naturais, tais como são, tenham êxito. Não há lógica sem virtudes, não há crescimento do conhecimento objectivo sem virtudes, não há razão sem virtudes, poderíamos tentar sumariar, o que poderia ser interpretado como uma prefiguração de uma escola filosófica da «epistemologia da virtude» de anos recentes. Embora ainda não tenha influenciado significativamente a filosofia das ciências naturais, ou mesmo a filosofia das ciências culturais ou sociais onde se fala periodicamente do «regresso dos valores», mas ver Martins (2003a). Sobre a questão do *ethos* das ciências naturais como se tem tratado na sociologia da ciência, e o seu questionamento à luz das transformações da ciência nas últimas duas décadas, ver Garcia e Martins (2008).

na liberdade, ou de um postulado metodológico, senão um postulado da razão prática à maneira kantiana.

Podemos concordar com o teórico político Bertrand de Jouvenel que na escolha entre o irredimível predestinarismo calvinista e o contingentismo molinista (os «contrafactuais da liberdade» humana), nas ciências sociais,<sup>72</sup> o último, ou seja, uma versão do libertarismo metodológico, é uma opção mais atraente, a opção do «futuro aberto» (Popper 1982), levando a sério os «futuríveis» (contingentes futuros) (Jouvenel 1964).<sup>73</sup> Isto é verdade quer nos empenhemos ou não na arte (que não na ciência) da conjectura social/política, a arte das exploração de futuros alternativos (quer lhes chamemos futurística, estudos do futuro, ou «prospectivismo»), variadas vias de transformação social, ou então vias de *stasis*, em espaços com parâmetros bem escolhidos. Devemos reconhecer, em todo o caso, que, apesar de todas as nossas ciências e tecnologias, continuamos rodeados por um oceano de incerteza (com algumas pequenas ilhas precárias de riscos calculáveis aqui e acolá), e que a nossa capacidade para uma *acrasia* colectiva parece inexaurível com respeito a ameaças graves decorrentes do nosso impacto sobre o meio ambiente e a biosfera.

Mas temos de actuar de acordo com os postulados da razão prática, entre os quais, renovando parcialmente o kantianismo clássico, podemos considerar a seguinte tríade: Liberdade, contra o necessitarismo, sem a qual não há motivos para esperança neste mundo; Humanidade, ou preservação da unidade da humanidade como uma espécie (contra a reprogénica e o trans-humanismo), com as solidariedades que isso implica, e a responsabilidade por não minar as condições de existência da nossa espécie; e Paz, paz para a humanidade, paz com a biosfera, paz com o planeta (contra a transgeneticização, a industrialização e a mercantilização da vida).<sup>74</sup>

<sup>72</sup> Recentemente, um teólogo calvinista procurou defender o molinismo (e a tese do «conhecimento intermédio» divino) dentro de um quadro de referência calvinista. E historicamente houve sempre uma deriva para o calvinismo mitigado, ou arminiano, embora o calvinismo ortodoxo tenha prevalecido na Holanda. E em vez de *calvinista*, Jouvenel poderia muito bem ter dito *jansenista* (e em vez de *molinista*, talvez *arminiano*).

<sup>73</sup> Estou grato ao Professor Ken Menzies (Universidade de Guelph, Canadá) por me ter lembrado que, segundo alguns estudiosos, os contrafactuais são mesmo necessários para identificar os factuais, não simplesmente como complementos às descrições do que ocorreu de facto. Referiu neste sentido uma obra recente que ambos admiramos, *Five days in London: May 1940* (há tradução portuguesa), de John Lukács, que nos sugere esta linha de pensamento (Lukács 1999).

<sup>74</sup> Gostaria de agradecer ao Professor José Esteban Castro (Universidade de Newcastle, Reino Unido) e ao Professor Laurence Whitehead (Universidade de Oxford) pelo tempo que dedicaram a ler e a comentar uma versão ancestral deste texto há já alguns anos. Com respeito a esta versão, agradeço aos Professores Ken Menzies e Manuel Villaverde Cabral as suas sugestões.

## Referências bibliográficas

- Abbott, Andrew. 2001. *Chaos of disciplines*. Chicago e Londres: University of Chicago Press.
- Apel, Karl-Otto. 1980 [1973]. *Transformations of Philosophy*. Londres: Routledge & Kegan Paul.
- Aron, Raymond. 1938. *Introduction à la philosophie de l'histoire*. Paris: Gallimard.
- Azevedo, Fernando de. 1964 [1943]. *A Cultura Brasileira*. 4.<sup>a</sup> edição, revista. São Paulo: Ed. Melhoramentos.
- Balandier, Georges. 1951. «La Situation Coloniale: approche théorique». *Cahiers Internationaux de Sociologie*, 11: 44-79.
- Banfield, Edward C. 1958. *The moral basis of a backward society*. Nova Iorque: The Free Press.
- Barwise, Jon. 1989. *The situation in logic*. Stanford, CA: Centre for the Study of Language and Information.
- Bateson, Gregory, D. D. Jackson, J. Haley, e J. Weakland. 1956. «Towards a theory of schizophrenia». *Behavioural Sciences*, 1: 251-264.
- Bendix, Reinhard. 1967. *Embattled Reason: essays in social knowledge*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Bennis, Warren G., e Philip E. Slater. 1968. *The Temporary Society*. Nova Iorque: Harper and Row.
- Bloch, Ernest. 2006. *O Princípio Esperança*. 3 vols. Rio de Janeiro: Contraponto/ Edições UERJ (ed. original alemã, 1959).
- Bomeny, Helena. 2001. «Semper Dr. Morse – em celebração – Richard Morse (1921-2001)». *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, n.º 27: 1-5.
- Brownlee, Jason. 2002. «... And yet they persist: explaining survival and transition in neo-patrimonial regimes». *Studies in Comparative International Development*, 37: 35-63.
- Burke, Kenneth. 1969. *A Grammar of Motives*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Cabral, Manuel Villaverde. 2006. «Despotismo de Estado e sociedade civil real: distância ao poder, comunicação política e familismo amoral». In *Razão, Tempo e Tecnologia: Estudos em Homenagem a Herminio Martins*, org. Manuel Villaverde Cabral, José Luís Garcia e Helena Mateus Jerónimo. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Callon, Michel. 1986. «Some elements of a sociology of translation: domestication and the fishermen of St. Brieuç Bay». In *Power, Action and Belief – a new sociology of knowledge?*, org. John Law. Londres: Routledge & Kegan Paul.
- Câmara, João Bettencourt da. 1995. *Saussure, chess and time: the role of analogy in a scientific revolution*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Campante, Rubens Goyatá. 2003. «O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira». *Dados*, 46 n.º 1: 153-193.
- Cardoso, Fernando Henrique, e Enzo Faletto. 1969. *Desarrollo y Dependencia en America Latina: ensayo de interpretación sociológica*. México: Siglo XXI.
- Carnap, Rudolf. 1950. «Empiricism, semantics and ontology». *Revue internationale de philosophie*, 4: 20-40.
- Chomsky, Noam. 1975. *Reflections on Language*. Nova Iorque: The New Press.
- Cohen, I. Bernard. 1994. *Interactions: some contacts between the natural sciences and the social sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.

- Collingwood, Robin G. 1940. *An essay on Metaphysics*. Oxford: Clarendon Press.
- Copans, Jean. 2001. «La 'situation coloniale' de Gorges Balandier: notion conjoncturelle ou modèle sociologique et historique». *Cahiers Internationaux de Sociologie*, n.º 110: 31-52.
- Cordeiro, Joaquim António da Silva. 1896. *A Crise em Seus Aspectos Morais*. Coimbra: F. França Amado. (Reed. recente com introdução de Sérgio Campos Matos, 1999, Lisboa, Cosmos).
- Cornford, Francis. 1907. *Thucydides Mythistoricus*. Londres: Arnold.
- Crosby Jr., e W. Alfred. 1972. *The Columbian exchange: biological and cultural consequences of 1492*. Westport, CT: Greenwood Publishers.
- Crosby Jr., e W. Alfred. 1997. *The measure of reality: quantification and Western society, 1250-1600*. Cambridge e Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Cross, Rod. 1998. «Hysteresis». In *Handbook of Economic Methodology*, org. John. B. Davis, D. Wade Hands e U. Mäki. Cheltenham e Northampton: Edward Elgar.
- Davis, Mike. 2001. *Late Victorian Holocausts: El Niño, famines and the making of the Third World*. Londres: Verso.
- Dawkins, Richard. 1989. *O Gene Egoísta*. Lisboa: Gradiva (ed. original inglesa, 1976).
- Dennett, Daniel C. 1989. *The Intentional Stance*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Desroches, Henri. 1973. *La sociologie de l'espérance*. Paris: Calmann-Lévy.
- Dewey, John. 1938. *Logic: the Theory of Inquiry*. Nova Iorque: Holt, Rinehart and Winston.
- Dumont, Louis. 1983. *Essais sur l'individualisme: une perspective anthropologique sur l'idéologie moderne*. Paris: Éditions du Seuil.
- Dugatkin, Lee Alan. 2001. *The imitation factor: evolution beyond the gene*. Nova Iorque: The Free Press.
- Durkheim, Émile. 1938. *L'évolution pédagogique en France*. Paris: Félix Alcan (baseado em lições dadas em 1904-1905).
- Edel, Abraham. 1955. *Ethical Judgement: the use of Science in Ethics*. Glencoe, Ill.: The Free Press.
- Edgerton, David. 2007. *The shock of the old: technology and global history since 1900*. Oxford: Oxford University Press.
- Eldredge, Niles, e Stephen Jay Gould. 1972. «Punctuated equilibria: an alternative to phyletic gradualism». In *Models in Paleobiology*, org. Schopf, T. J. M.
- Eldredge, Niles, e Stephen Jay Gould. 1977. «Punctuated Equilibrium: the tempo and mode of evolution reconsidered». *Paleobiology*, 3: 115-151.
- Elias, Norbert. 1978-82. *The Civilizing Process*. 2 vols. Oxford: Blackwell.
- Ellis, Brian. 2001. *Scientific essentialism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, Jon. 1978. *Logic and Society*. Chichester: Wiley.
- Elvin, Mark. 1973. *The pattern of the Chinese past*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Fackenheim, Emil. 1961. *Metaphysics and historicity*. Milwaukee, WI: Marquette University Press.
- Faoro, Raymundo. 1958. *Os Donos do Poder*. Porto Alegre: Editorial Globo (ed. posteriores incluem revisões).
- Feiblemann, James K. 1956. *The institutions of society*. Londres: Allen & Unwin.
- Ferguson, Niall, org. 1997. *Virtual history: alternatives and counterfactuals*. Londres: Picador.
- Fletcher, Joseph. 1966. *Situation Ethics: the New Morality*. Philadelphia, Penn: Westminster Press.
- Foster, George M. 1965. «Peasant Society and the Image of Limited Good». *American Anthropologist*, 67, n.º 2: 293-315.

- Friedman, Milton. 1953. *Essays in positive economics*. Chicago e Londres: University of Chicago Press.
- Fuchs, Stephan. 2001. *Against essentialism: a theory of culture and society*. Cambridge, Mass. e Londres: Harvard University Press.
- Gaddis, John Lewis. 2002. *The landscape of history: how historians map the past*. Oxford: Oxford University Press.
- Galison, Peter. 1997. *Image and logic: a material culture of microphysics*. Chicago e Londres: University of Chicago Press.
- Garcia, José Luís, e Hermínio Martins. 2008. «O ethos científico e as suas transformações recentes». In *Itinerários: A Investigação nos 25 Anos do ICS*, org. Manuel Villaverde Cabral, Filipe Carreira da Silva, Sofia Aboimo e Karin Wall. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Gell-Mann, Murray. 1994. *The Quark and the Jaguar: adventures in the simple and the complex*. Nova Iorque: W. H. Freeman.
- Gellner, Ernest. 1994. *Encounters with Nationalism*. Oxford: Blackwell.
- Gessler, Nicholas. 1998. «Skeuomorphs and Cultural Algorithms». In *Evolutionary Programming VII: proceedings of the seventh international conference on Evolutionary Programming*, org. William Porto, R. Saravanan, Don Waagen e Agoston Eiben. Berlim: Springer Verlag, 229-238.
- Goldstone, Jack. 1998. «Initial conditions, general law, path dependence and explanation in historical sociology». *American Journal of Sociology*, 104: 829-845.
- Goudsblom, Johan. 1992. *Fire and civilization*. Londres: Allen Lane.
- Greimas, Algirdas J. 1966. *Sémantique structurale*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Habermas, Jürgen. 1987. *The Philosophical Discourse of Modernity: twelve lectures*. Cambridge, Mass: MIT Press (ed. original alemã, 1985).
- Hagen, Everett E. 1962. *On the theory of social change: how economic growth begins*. Homeewood Ill: Dorsey Press.
- Halbwachs, Maurice. 1952 [1925]. *Les Cadres Sociaux de la Mémoire*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Hanson, Stephen. 1997. *Time and Revolution: Marxism and the design of Soviet institutions*. Chapel Hill, N.C. e Londres: University of North Carolina Press.
- Harré, Rom. 1986. *Varieties of realism*. Oxford: Basil Blackwell.
- Harrison, Lawrence E. 1997. *The Pan-American dream: do Latin America's cultural values discourage the partnership with the United States and Canada?*. Boulder, Co: Westview.
- Heelas, P., Scott Lash, e P. Morris, org. 1996. *Detraditionalization: critical reflections on authority and identity*. Oxford: Basil Blackwell.
- Hempel, Carl Gustav. 1942. «The function of general laws in history». *Journal of Philosophy*, 39: 35-48.
- Hempel, Carl Gustav. 1965. *Aspects of Scientific Explanation*. Nova Iorque: The Free Press.
- Hering, Ewald. 1913. *Memory: lectures on specific energies of the nervous system*. Chicago: Open Court.
- Herskovits, Melville Jean. 1948. *Man and his works*. Nova Iorque: Alfred A. Knopf.
- Hobsbawm, Eric, e Terence Ranger, org. 1992. *The invention of tradition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holton, Gerald. 1973. *Thematic Origins of Scientific Thought: Kepler to Einstein*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Hook, Sydney. 1945. *The hero in history: a study in limitation and possibility*. Londres: Sicker & Warburg.

- Hull, David. 2001. «Taking memetics seriously: memetics will be what we make of it. In *Darwinizing Culture: the status of Memetics as a Science*, org. Robert Aunger. Oxford: Oxford University Press, 43-68.
- Jenner, W. J. F. 1992. *The tyranny of history: the roots of China's crisis*. Londres: Allen Lane.
- Johnson, Paul. 1972. *The offshore islanders*. Londres: Weidenfeld & Nicholson (eds. subsequentes alteraram título e subtítulo).
- Jonas, Hans. 1984. *The Imperative of Responsibility: in search of ethics for the Technological Age*. Chicago: University of Chicago Press (edição original em alemão em 1979).
- Jones, Eric L. 1981 *The European miracle*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jouvenel, Bertrand de. 1964. *L'art de la conjecture*. Mônaco: Éditions du Rocher.
- Joyce, John. 1993. «The globalization of music». In *Conceptualizing Global History*, org. Mazlish, Bruce e Ralph Buultjens. Boulder, Co. e Oxford: Westview.
- Kann, Robert A. 1968. *The problem of restoration: a study in comparative political history*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Kershaw, Ian. 2007. *Fateful choices: ten decisions that changed the world 1940-41*. Londres: Allen Lane.
- Kluckhohn, Clyde, e A.L.Kroeber. 1952. *Culture: a critical review of concepts and definitions*. Cambridge, Mass: Peabody Museum.
- Koselleck, R. 1985. *Futures past: the semantics of historical time* Cambridge, Mass: MIT Press.
- Kroeber, Alfred Louis. 1944. *Configurations of cultural growth*. Berkeley e Los Angeles: University of California Press.
- Kroeber, Alfred Louis. 1957. *Style and civilizations*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kubler, George 1962. *The shapes of time: remarks on the history of things*. New Haven, CT e Londres: Yale University Press.
- Kuhn, Thomas S. 1962. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago e Londres: University of Chicago Press.
- Lasswell, Harold, e Daniel Lerner. 1951. *The Policy Sciences*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Latour, Bruno. 1987. *Science in Action: how to follow scientists and engineers through society*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Lee, Dorothy D. 1950. «Lineal and non-lineal codifications of reality». *Psychosomatic Medicine*, 12: 89-97.
- Lewin, Kurt. 1935. *A dynamic theory of personality*. Nova Iorque e Londres: McGraw Hill.
- Lipset, Seymour Martin. 1996 *American exceptionalism: a double-edged sword*. Nova Iorque e Londres: W. W. Norton.
- Lukács, John. 1999. *Five days in London: May 1940*. New Haven, CT e Londres: Yale University Press.
- Liotard, Jean François. 1979. *La Condition Postmoderne: rapport sur le savoir*. Paris: Éditions de Minuit.
- Mackinder, Halford. [1919] 1944. *Democratic ideals and reality*. Harmondsworth, Middlesex: Penguin Books.
- MacIver, Robert. 1931. *Society: its structure and changes*. Nova Iorque: R. Long & R. R. Smith Inc.
- Mac Neill, William H. 1985 *Mythistory and Other Essays*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mankiw, N. Gregory. 2006. «The macroeconomist as scientist or engineer». *Journal of Economic Perspectives*, 20, n.º 4: 29-46.

## Hermínio Martins

- Martin, James G. 1964. *The Tolerant Personality*. Detroit, MI: Wayne State University Press.
- Martins, Hermínio. 1974. «Time and theory in sociology». In *Approaches to sociology: major trends in British sociology*, org. John Rex, Londres: Routledge and Kegan Paul.
- Martins, Hermínio. 2003a. «Verdade, virtude e realismo». In *Conhecimento Prudente para Uma Vida Decente: Um Discurso sobre a Ciência Revisitado*, org. Boaventura de Sousa Santos. Porto: Afrontamento.
- Martins, Hermínio. 2005. «The metaphysic of information – the power and the glory of machinehood». *Res publica* 1, n.ºs 1-2: 165-192.
- Martins, Hermínio. (A ser publicado). *Reflections on regime change in twentieth century Portugal*.
- Martins, Hermínio, e José Luís Garcia, org. 2003. *Dilemas da Civilização Tecnológica*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Matos, Luís Salgado de. 2004. *O Estado de Ordens: A Organização Política e os Seus Princípios Fundamentais*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Matta, Roberto da. 1979. *Carnavais, Malandros e Heróis: Para Uma Sociologia do Dilema Brasileiro*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Matta, Roberto da. 1985. *A Casa e a Rua: Espaço, Cidadania, Mulher e Morte no Brasil*. São Paulo: Editorial Brasiliense.
- Mauss, Marcel. 1936. «Les techniques du corps». *Sociologie et Anthropologie*. Paris: Presses Universitaires de France.
- McLuhan, Marshall 1964 *Understanding media: the extensions of man*. Londres: Allen & Unwin.
- Mead, George H. 1934. *Mind, Self and Society from the standpoint of a Behaviourist*. Chicago: University of Chicago Press.
- Meiland, Jack W. 1965. *Scepticism and Historical Knowledge*. Nova Iorque: Random House.
- Mennell, Stephen. 1990. «Decivilising processes: theoretical significance and some lines for research». *International Sociology*, 15, n.º 2: 205-232.
- Mennell, Stephen. 2007. *The American civilizing process*. Cambridge: Polity.
- Merton, Robert K. 1949. *Social Theory and Social Structure*. Nova Iorque: The Free Press.
- Milgram, Stanley. 1974. *Obedience to Authority: an experimental view*. Londres: Tavistock.
- Mills, C. Wright. 1959. *The Sociological Imagination*. Nova Iorque e Oxford: Oxford University Press.
- Minkowski, Eugène. 1933. *Le Temps Vécu: études phénoménologiques et psychopathologiques*. Paris: Payot.
- Mokyr, Joel. 1990. *The lever of riches: technological creativity and economic progress*. Nova Iorque e Oxford: Oxford University Press.
- Morse, Richard McGee. 1954. «Towards a theory of Spanish American government». *Journal of the History of Ideas*, 15, n.º 1: 71-93.
- Morse, Richard McGee. 1988. *Espelho de Próspero – Cultura e Ideais nas Américas*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Morse, Richard McGee. 1996 «The multiverse of Latin American identity». In *Ideas and Ideologies in twentieth century Latin America*, org. Leslie Bethell. Cambridge: Cambridge University Press.
- Morson, Gary Saul. 1994. *Narrative and freedom: the shadows of time*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Mumford, Lewis. 1938. *Technics and civilization*. Nova Iorque: Harcourt Brace.
- Munz, Peter. 1977. *The shapes of time: a new look at the philosophy of history*. Middletown, CT: Wesleyan University Press.

- Nisbett, Richard E. 2003. *The geography of thought: how Asians and Westerners think differently... and why*. Nova Iorque: The Free Press.
- O'Connor, James. 1996. «The second contradiction of capitalism». In *The greening of Marxism*, org. Ted Benton, Nova Iorque e Londres: Guilford Press.
- Ogburn, William Fielding. 1922. *Social Change with respect to Culture and Original Nature*. Nova Iorque: B. W. Huelbsch Inc.
- Ortiz, Fernando. 1963. «Del fenómeno de la 'transculturación' y de su importancia en Cuba». In *El Contrapunteo Cubano del Azúcar y del Tabaco*. La Habana: Consejo Nacional de Cultura.
- Otis, Laura. 1994. *Organic memory: history and the body in the late nineteenth and early twentieth centuries*. Lincoln, Nebraska e Londres: University of Nebraska Press.
- Paim, Antônio. 1978. *A Querela do Estatismo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Panofsky, Erwin. 1939. *Studies in Iconology*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Pina Cabral, João de. 2007. «A pessoa e o dilema brasileiro: uma perspectiva anticezurista». *Novos Estudos Cebrap*, n.º 78: 95-111.
- Pina Cabral, João de. 2008. «Saraksani: reflections on the Brazilian devil». In *Networks of Power in Modern Greece: essays in honour of John Campbell*, org. Mark Mazower. Nova Iorque: Columbia University Press.
- Pipes, Richard. 1974. *Russia under the Old Regime*. Londres: Widenfeld & Nicholson.
- Pipes, Richard. 1989. *Russia observed: collected essays on Russian and Soviet History*. Boulder, Co: Westview.
- Plumb, J. H. [1970] 1973. *The death of the past*. Harmondsworth: Penguin.
- Pocock, John G. A. 1957. *The Ancient Constitution and the Feudal law: a study of English Historic Thought in the Seventeenth century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Polanyi, Karl. 1945 *The Great Transformation: origins of our time*. Londres: Gollancz.
- Polanyi, Michael. 1958. *Personal Knowledge*. Londres: Routledge & Kegan Paul.
- Pollard, Sidney. 1981. *Peaceful Conquest: the industrialization of Europe 1760-1970*. Oxford: Oxford University Press.
- Pomeranz, Kenneth. 2000. *The Great Divergence: China, Europe and the making of the world economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Pons, Silvio, e Frederico Romero, orgs. 2005. *Reinterpreting the Cold War: issues, interpretations, periodizations*. Londres: Frank Cass.
- Popper, Karl Raimund. 1957. *The poverty of historicism*. Londres: Routledge and Kegan Paul.
- Popper, Karl Raimund. 1982. *The open universe: an argument for indeterminism*. Londres: Hutchinson.
- Prawer, Sigbert S. 1976. *Karl Marx and world literature*. Oxford: Oxford University Press.
- Putnam, Robert, com Robert Leonardi, e Raffaella Y. Nanetti. 1993. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, NJ e Chichester: Princeton University Press.
- Quinton, Anthony. 1973. *The Nature of Things*. Londres: Routledge & Kegan Paul.
- Renouvier, Charles. 1876. *Uchronie, l'utopie dans l'Histoire*. Paris: Bureau de la Critique Philosophique.
- Restivo, Sal. 1983. *The social relations of physics, mysticism and mathematics – studies in social structure, interests and ideas*. Dordrecht e Boston: D. Riedel.
- Restivo, Sal. 1992. *Mathematics in society and history: sociological inquiries*. Dordrecht e Boston: Kluwer Academic Publishers.

Herminio Martins

- Rokkan, Stein, 1971. «A Conceptual Map of Europe: suggestions and reflections». In *Time & thoughts from the Lake of Time*, org. J. Burchard. Nova Iorque: Josiah Macy Jr. Foundation.
- Rosenberg, Alexander. 1994. *Instrumental biology or the disunity of science*. Chicago e Londres: University of Chicago Press.
- Rummell, Rudolph J. 1994. *Death by Government*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Russell, Bertrand. 1921. *The analysis of mind*. Londres: G. Allen & Unwin.
- Ryle, Gilbert. 1949. *The concept of mind*. Londres: Hutchinson.
- Sapir, Edward. 1921. *Language: an introduction to the study of speech*. Nova Iorque: Harcourt Brace.
- Schumpeter, Joseph A. 1942. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Londres: George Allen & Unwin.
- Schwartzman, Simon. 2003. «Atualidade de Raymundo Faoro». *Dados*, 46, n.º 2: 207-213.
- Scriven, Michael. 1959. «Truisms and Grounds for Historical Explanation». In *Theories of History*, org. Patrick Gardiner. Londres: Allen & Unwin.
- Sennett, Richard. 2006. *The culture of the new capitalism*. New Haven, CT e Londres: Yale University Press.
- Sheldrake, Rupert. 1981. *A new science of life*. Londres: Blond & Briggs.
- Slater, Philip, e W. Bennis. 1968. *The temporary society*. Nova Iorque: Harper & Row.
- Snyder, Richard. 1992. «Explaining transitions in neopatrimonial dictatorships». *Comparative Politics*, 24: 379-399.
- Spengler, Oswald. 1973 [1918]. *O Declínio do Ocidente*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Standage, Tom. 1998. *The Victorian Internet*. Londres: Weidenfeld & Nicholson.
- Subtil, Filipa. 2006. *Compreender os Media: As Extensões de McLuhan*. Coimbra: Minerva Coimbra.
- Sulloway, Frank. 1979. *Freud, biologist of the mind: beyond the psychoanalytic legend*. Londres: Burnett Books.
- Teggart, Frederick J. 1918. *Processes of history*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Teggart, Frederick J. 1925. *The theory of history*. New Haven, CT.: Yale University Press.
- Teggart, Frederick J. 1960 *Theory and processes of history* [reedição conjunta dos trabalhos de 1918 e 1925]. Berkeley, CA: University of California Press.
- Telles, Basílio. 1898. *O Problema Agrário*. Porto: Lello.
- Tetlock, Philip E., e Aaron Belkin, orgs. *Counterfactual thought experiments in world politics – logical, methodological and psychological perspectives*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Tetlock, Philip E., Richard Ned Lebow, e Geoffrey Parker, orgs. 2006. *Unmaking the West- 'What-if?' scenarios that rewrite world history*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Thompson, Laura. 1945. «The logico-aesthetic integration of Hopi culture». *American Anthropologist*, 47 (4), 540-553.
- Tilly, Charles. 1984. *Big structures, large processes, huge comparisons*. Nova Iorque: Russel Sage Foundation.
- Tilly, Charles, org. 1975. *The formation of national states in Western Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Veliz, Claudio. 1980. *The centralist tradition in Latin America*. Princeton, NJ.: Princeton University Press.

- Veliz, Claudio. 1994. *The new world of the Gothic fox: culture and economy in English and Spanish America*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Watzlawick Paul, Janet Helmick Beavin, e Don D. Jackson. 1968. *Pragmatics of human communication – A study of interactional patterns, pathologies and paradoxes*. Londres: Faber and Faber.
- Weber, Alfred. 1960. *Sociologia de la historia y de la cultura*. Buenos Aires: Galatea-Nuevavision.
- Weiss, Paul. 1962. *History: written and lived*. Carbondale, Ill: Southern Illinois University Press.
- White, Hayden. 1973. *Metahistory: the historical imagination in Nineteenth-Century Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Whitehead, Laurence, org. 1996. *International dimensions of democratization*. Oxford: Oxford University Press.
- Whitehead, Laurence. 2006. *Latin America: a new interpretation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wiarda, Howard. 1977. *Corporatism and development: the Portuguese experience*. Amherst, Mass: The University of Massachusetts Press.
- Wiarda, Howard. 2001. *The soul of Latin America: the cultural and political tradition*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Wiarda, Howard, e Margaret McLeish Mott. 2001. *Catholic roots and democratic flowers: the political systems of Spain and Portugal*. Westport, CT e Londres: Praeger.
- Wrong, Dennis. 1961. «The Oversocialized Conception of Man in Modern Sociology». *American Sociological Review*, 26, n.º 2: 183-193.
- Zahavi (A.), e A. Zahavi. 1997. *The handicap principle: a missing piece of Darwin's puzzle*. Oxford e Nova Iorque: Oxford University Press.
- Zimbardo, Philip G. 1969. *The Cognitive Control of Motivations*. Glenview, Ill.: Scott Foresman.
- Zimbardo, Philip G. 2007. *The Lucifer Effect: understanding how good people turn evil*. Nova Iorque e Londres: Random House.
- Znaniecki, Florian, e William I. Thomas. 1996. *The Polish Peasant in Europe and America: a classic work in Immigration History*, org. Eli Zaretski. Urbana, Ill: University of Illinois Press.



## **Dependência externa e autonomia na política portuguesa: atitudes e comportamentos do *Foreign Office* perante a ascensão do autoritarismo em Portugal<sup>1</sup>**

O estudo das atitudes e comportamentos do *Foreign Office* – o Ministério dos Negócios Estrangeiros britânico – perante a ascensão do regime autoritário em Portugal, com especial ênfase no período entre 1925 e 1931, pode oferecer uma útil ilustração do tipo de «relações de dependência» estabelecidas entre uma grande potência internacional e um país pequeno e comparativamente atrasado como Portugal. É disto que trata este ensaio apresentado pela primeira vez num longínquo seminário de Oxford coordenado por David Goldey, a quem agradeço os comentários que fez às sucessivas versões de um texto que acabou por ficar inédito e que tenho hoje o maior prazer em publicar no *Festschrift* que os seus amigos e admiradores do ICS entenderam ser nosso dever dedicar-lhe.

Genericamente, a conclusão da investigação é a seguinte: embora as chamadas relações de dependência não possam ser excluídas dos factores que contribuíram para o desenlace final das lutas que tiveram lugar durante esse período crucial da história política portuguesa do século XX, seria errado atribuir-lhes um peso excessivo e, por maioria de razão, considerá-las

---

<sup>1</sup> Fico especialmente grato à colega do Instituto de Ciências Sociais, Maria Goretti Matias, pelo apoio constante nas minhas buscas na documentação fotocopiada por mim nos idos de '80 do século passado no Public Record Office de Kew Gardens, Londres, e preciosamente conservada no Arquivo Histórico e Social do ICS. Agradeço também penhoradamente ao Rui Graça Feijó a grande ajuda que me deu na tradução da versão original em inglês para português.

como um factor explicativo único. Por outras palavras, a crescente «fascização» do sistema político português nos anos 30 será, seguramente, mais bem compreendida nos termos da relativa autonomia dos processos sociais internos do país.

Dito isto, não deixa de ser exacto que o comportamento efectivo do *Foreign Office* perante a ascensão do autoritarismo em Portugal teve uma grande e de algum modo inesperada influência na consolidação da ditadura instaurada com o golpe de Estado de 28 de Maio de 1926, bem como na sua subsequente institucionalização sob o regime do Estado Novo. Com efeito, ao contrário do que se poderia porventura supor, o *Foreign Office* (FO) mostrou-se totalmente complacente em relação aos governantes militares, embora o processo de reconhecimento diplomático fosse complexo, como aliás já sucedera em 1917-1918 com Sidónio Pais.<sup>2</sup> Mais do que isso, os sucessivos governos britânicos mostraram-se apoiantes activo dos notórios esforços de Salazar para promover uma transição vitoriosa da ditadura militar no sentido da institucionalização de um regime autoritário de cariz fascizante.

Nas duas primeiras secções, mostrarei que, embora seja verdade que não há registos do envolvimento britânico directo no derrube do regime liberal português, também não há dúvidas de que os governantes autoritários procuraram e obtiveram apoio junto das autoridades britânicas. A seu tempo, os ditadores encontraram da parte do FO encorajamento suficiente para consolidar e legitimar – tanto interna como externamente – o novo regime político; na terceira secção, sublinho o facto de o FO manter ao longo do tempo uma atitude de expectativa. Finalmente, na última secção do ensaio, discutirei a questão geral da dependência e autonomia na política portuguesa.

## Uma antropologia política do *Foreign Office*

A primeira hipótese que me ocorreu para dar conta dos resultados surpreendentes – mas totalmente conclusivos – da pesquisa efectuada foi a

---

<sup>2</sup> FO 371/9480, Relatório anual da Embaixada de Lisboa relativo a 1918, pp. 31 *passim*. O reconhecimento oficial da nova situação política portuguesa só ocorreu em 16 de Maio de 1918 mas também não houve oposição. Pelo contrário, o embaixador Sir Lancelot Carnegie compareceu no alto do Parque Eduardo VII para se encontrar com Sidónio enquanto decorria o golpe. Contudo, os representantes da Grã-Bretanha em Lisboa não deixavam de reconhecer que o novo presidente era «virtually a dictator» (p. 39) e em Dezembro de 1918, pouco antes do seu assassinato, escreviam «the President continued to rule as an absolute dictator» (p. 42).

seguinte: talvez o FO tivesse sido levado, por assim dizer, a sacrificar os valores do liberalismo no altar dos interesses económicos da Grã-Bretanha. Por muito «materialista» que esta tese possa soar, tal explicação seria, no entanto, compatível com uma abordagem liberal e anglófila do tema. Contudo, esta hipótese foi esmagadoramente infirmada pela documentação. Se algo se pode afirmar, é que as agências do governo britânico – não apenas o *Foreign Office*, mas igualmente o *Board of Trade*, o *Treasury* e o *Dominions Office*, entre outros – tinham clara consciência da necessidade de sacrificar interesses económicos imediatos no altar de valores políticos e ideológicos mais importantes.

Concretamente, todos aqueles departamentos governamentais britânicos tinham plena consciência de que um governo português liberal e fraco seria mais dependente da influência britânica do que um governo nacionalista forte. A evidência a este respeito é especialmente clara no que diz respeito aos interesses britânicos na África Portuguesa, como se depreende por exemplo da forma como foi comentada em Londres e na Embaixada de Lisboa, em 1928, a morte do comandante João Belo, ministro das Colónias e precursor do Acto Colonial de 1930, acerca de cujas intenções de «nacionalizar o Império» os britânicos não tinham quaisquer ilusões.<sup>3</sup> Ora, apesar disso, o FO e as outras agências governamentais mantiveram ao longo de todo o período a sua linha de apoio ao regime autoritário português, aconselhando sistematicamente o governo britânico a evitar quaisquer medidas drásticas de retaliação que pudessem minar a consolidação do novo regime político em Portugal.

Na realidade, não parece que a abordagem do FO à ascensão do autoritarismo em Portugal se tenha distinguido muito da sua atitude perante o desmoronamento do liberalismo na Europa em geral. Sendo assim, este comportamento tende a esbater a eventual especificidade da situação de dependência de Portugal em relação à Grã-Bretanha, já que era semelhante à adoptada perante as ditaduras italiana e espanhola. Sobretudo enquanto o FO esteve sob a condução de Austen Chamberlain, entre 1924-1926, «não há qualquer dúvida» – como notaram Milza e Bernstein no seu livro sobre

---

<sup>3</sup> Desde o início que o comandante João Belo é mal visto pelo FO, chegando um diplomata sediado em Londres, T. A. Shone, a lamentar que ele tenha permanecido como ministro das Colónias na remodelação governamental de Agosto de 1927 (W 8301/121/36, 5 de Setembro). Mais tarde, João Belo é acusado de ser «ultranacionalista» pelo encarregado de negócios em Lisboa, Grant Watson (W 9205/121/36, 28 de Setembro). O mesmo será dito do Acto Colonial de 1930. Porém, nada disto alterou o apoio constante do governo britânico à Ditadura Militar primeiro e, depois, à tomada do poder por Salazar. Sobre o tema, ver Valentim Alexandre. 1993. «Ideologia, economia e política: a questão colonial na implantação do Estado Novo». *Análise Social*, 18: 123-124, 4.º-5.º: 1117-1136.

o fascismo italiano – «de que a política de Mussolini se apoia na aliança britânica».<sup>4</sup> E isto tão cedo quanto 1924, quando a Itália se encontrava já sob o impacto do caso Matteotti. Segundo estes autores, apesar de o «idílio com Chamberlain» se ficar a dever, até certo ponto, à necessidade de o FO se contrapor às ambições de Mussolini na Etiópia, há qualquer coisa mais profunda em jogo. Assim, Milza e Bernstein não hesitam em afirmar que «há muito anticomunismo nas homenagens prestadas ao regime dos *fascii* e isto favoreceu, sem qualquer dúvida, a tendência do FO para minimizar as ambições fascistas».<sup>5</sup>

Algo de semelhante pode ser dito acerca da atitude do FO em relação à ditadura de Primo de Rivera em Espanha. Uma vez mais, Chamberlain fez questão de ser ele a deslocar-se a Palma de Maiorca a fim de se encontrar com o ditador espanhol no seu país, como fizera ao encontrar-se com Mussolini em Rapallo em 1927 e em Livorno no ano seguinte.<sup>6</sup> Do relatório apresentado pelo próprio Chamberlain ao conselho de ministros britânico na sequência do seu encontro de Outubro de 1927 com Primo de Rivera, ressalta a enorme importância deste encontro para a evolução da ditadura portuguesa.<sup>7</sup>

Com efeito, os documentos do FO mostram a existência de uma cadeia decisiva de influências políticas e diplomáticas. A aprovação dada por Chamberlain ao apoio prestado por Primo de Rivera ao presidente português, Carmona, acabaria por vir a ser crucial para Salazar na sua luta contra os generais semiliberais que continuavam a pensar no regresso a uma forma qualquer de regime constitucional. De facto, durante muito tempo, Carmona – apoiado por Espanha – foi o principal esteio de Salazar e da sua facção militar pró-fascista, descrita pelo FO como «um grupo de jovens oficiais politicamente orientados» [*politically minded young officers*], possivelmente uma alusão aos chamados Tenentes do 28 de Maio, na sua tentativa de institucionalizar um regime autoritário para além da ditadura militar.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> Milza, P., e S. Bernstein. 1980. *Le fascisme italien: 1919-1945*. Éditions du Seuil, 313 *passim*, *maxime* p. 316.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> Peter Edwards. 1971. «The Austen Chamberlain-Mussolini meetings». *The Historical Journal*, 14: 153-164.

<sup>7</sup> Tanto assim que o embaixador em Lisboa, no seu relatório anual de 1928, do qual voltaremos a falar, recordava que: «A reafirmação, por parte de Sir Austen Chamberlain da Aliança Anglo-Portuguesa no final de 1927 [precisamente a seguir ao encontro com Primo de Rivera], tendo sido interpretada como um apoio [*endorsement*] da ditadura, teve enorme efeito no país» (W 2291/2291/36, 13 de Março de 1928). Ver também carta de Chamberlain para o embaixador em Madrid, onde recorda as conversas com Primo de Rivera e menciona as relações entre a Grã-Bretanha, Portugal e Espanha (W 9561/9561/41, 14 de Outubro de 1927).

<sup>8</sup> No início de 1930, quando uma parte dos militares se orientava no sentido do regresso a uma forma qualquer de ordem constitucional, o embaixador em Lisboa refere-se ao facto

Demonstrada a complacência de Chamberlain relativamente à ascensão do autoritarismo no Sul da Europa – uma estratégia que não foi seriamente alterada com as mudanças subsequentes à frente do FO, pelo menos no que diz respeito a Portugal – nem por isso penso que o assunto esteja esgotado. Pelo contrário: a prontidão com que o FO se comprometeu com a dissolução das instituições liberais portuguesas requer uma explicação baseada em dimensões mais profundas. No fim de contas, Portugal era suficientemente pouco importante para a estratégia internacional da Grã-Bretanha e suficientemente dependente do seu poder económico para permitir ao *Foreign Office* – caso fosse esta a sua *natureza* – desembaraçar-se facilmente da facção mais autoritária, pelo menos, da ditadura militar portuguesa. Na realidade, quando Portugal se tornou mais importante para a estratégia internacional britânica, no final da década de 30, Salazar interiorizou rapidamente a sua dependência económica e diplomática, distanciando-se dos expansionismos alemão e italiano, como ficou claro na sua mensagem à Assembleia Nacional em 1938.

Com efeito, há dois aspectos em especial na atitude do FO que me parecem explicar a sua propensão para o compromisso com o autoritarismo. Trata-se em primeiro lugar daquilo a que chamarei a *antropologia política* do *Foreign Office* e, em segundo lugar, do seu *preconceito de classe*. O que pretendo eu significar com a expressão «antropologia política do FO»? Assim como os políticos e intelectuais elitistas do Sul da Europa olhavam para as instituições liberais britânicas com admiração, mas rejeitavam-nas como inadequadas para as suas próprias entidades políticas,<sup>9</sup> os elitistas britânicos do FO confirmavam estas atitudes, segundo as quais nenhum país fora das Ilhas Britânicas oferecia o necessário terreno societal e institucional para o desenvolvimento e consolidação de um regime parlamentar. Por outras palavras, o liberalismo e a democracia genuínos eram concebidos – por ambos os pólos, por assim dizer, do elitismo desenvolvido e subdesenvolvido – como frágeis instituições inglesas, que não se adaptavam facilmente a outros climas, sobretudo aos climas cheios de sol do Sul da Europa...

Poderia fornecer ao leitor numerosas citações de documentos do FO que evidenciam o seu forte etnocentrismo político. Basta constatar, porém, que apenas três dias depois do golpe de 28 de Maio, o funcionário do *Desk*

---

de o «Dr. Salazar ser apoiado por um grande número de jovens oficiais, suficientemente estusiásticos e indiferentes às consequências para arriscar um conflito armado em defesa do seu estadista preferido» (W 1248/15/36, 5 de Fevereiro).

<sup>9</sup> Esta longa tradição crítica do parlamentarismo remonta pelo menos, no que diz respeito aos republicanos portugueses, a Basílio Teles e atinge o seu maior grau de sofisticação teórica com o grupo da *Seara Nova* na década de 20, cf. M. V. Cabral. 1988. «The 'Seara Nova' group and the ambiguities of Portuguese liberal elitism». *Portuguese Studies*, 4.

de Londres, T.A. Shone, um homem com longa experiência da política portuguesa, pois fora secretário da embaixada britânica em Lisboa, comentava deste modo o telegrama recebido do embaixador:

Há algum tempo que penso que uma ditadura militar é a única coisa capaz de trazer algum bem a este país; já foi uma vez tentada antes – sob Sidónio Pais – com algum êxito, mas o assassinato pôs rapidamente fim ao experimento.<sup>10</sup>

Confirmando a abordagem de algum modo rendida à necessidade da ditadura, senão mesmo às suas virtudes, o superior hierárquico de Shone, George Villiers, escreve: «Nunca um país precisou tanto de uma ditadura militar como Portugal»; a isto, o oficial superior acrescentaria ainda este comentário absolutamente extraordinário: «Excepto talvez a França!»; e numa das pouco frequentes notas manuscritas pelo punho de Chamberlain, o caso encerra deste modo: «Experimente, Mr. Gregory. Quanto tempo durará?»<sup>11</sup>

Mais tarde, já depois da grande revolta de Fevereiro de 1927, ao receber o Relatório Anual do Embaixador, o mesmo T.A. Shone comentava com simpatia os primeiros passos da ditadura:

O governo parlamentar em Portugal tinha chegado a tal ponto [*such a low ebb*] que uma ditadura qualquer tinha de surgir [...]. Um governo militar ou a lei da população [*mob law*] eram as únicas alternativas. Ainda é cedo para ajuizar dos esforços do general Carmona e dos seus homens para restaurar a fortuna, prosperidade e prestígio do seu país. A tarefa é gigantesca [*a formidable one*] e penso que ele não se está a sair mal [*he is doing none too badly*].<sup>12</sup>

Quando acima me referia ao clima soalheiro do Sul da Europa como desapropriado para o florescimento da planta democrática, não se tratava apenas de uma metáfora. Havia com efeito uma visão extremamente etnocêntrica de Portugal que é responsável, em boa medida, pela atitude do FO ante a ascensão do autoritarismo. Uma ilustração flagrante desta visão é fornecida um pouco mais tarde, no início de 1929, pelo embaixador Sir Colville Barclay, que entretanto substituíra Carnegie, já ele admirador confesso de Sidónio Pais:

<sup>10</sup> W. 4769/12/36.

<sup>11</sup> *Idem.*

<sup>12</sup> W 2283/2283/36 (comentário manuscrito de T. A. Shone, 29 de Maio de 1927).



### *Dependência externa e autonomia na política portuguesa*

Será o declínio de Portugal uma consequência inevitável da inferioridade racial ou será a raça portuguesa capaz de se transformar? Não se pode negar – e há muitos portugueses que são capazes de o admitir – que, enquanto o solo e os recursos de Portugal e das suas colónias oferecem com abundância tudo o que é necessário para a saúde e a prosperidade nacionais, o país, em parte devido a uma copiosa mistura de sangue negro e, por outro lado, a um clima enervante, é física, mental e moralmente degenerado. Cerca de 80 por cento da população é tuberculosa ou sífilítica, 60 por cento são degenerados e quase todos incuravelmente emotivos, voláteis e incapazes de esforço sustentado ou pensamento lógico.<sup>13</sup>

A simpatia espontânea pela ditadura era manifesta, precisamente ao escrever que «o actual governo, colectiva e individualmente, não corresponde ao tipo nacional, pois é composto por patriotas enérgicos, incluindo pelo menos um homem de Estado», que não nomeia mas só podia ser, obviamente, Salazar.<sup>14</sup> Alguns meses antes, pouco depois de ter chegado a Lisboa, Sir Colville já havia aliás decidido que:

A nação portuguesa tem muito a aprender com o regime fascista. A doutrina da completa subserviência do indivíduo ao Estado poderia ser aqui pregada e praticada com vantagem, já que neste país o patriotismo, que exige o sacrifício do interesse individual ao bem da comunidade, é uma planta que cresce mal e raramente.<sup>15</sup>

É lícito, portanto, argumentar que a prontidão com que o FO aceitou a ascensão do autoritarismo e do fascismo em Portugal não resulta de mero oportunismo político; tem raízes mais profundas numa forma qualquer de racionalização antropológica. Esta conclusão requer, porém, alguns comentários. Em primeiro lugar, os funcionários britânicos, para além de olharem para os outros países através do seu óbvio enviesamento racial, acreditavam que alguma modalidade de regime autoritário faria bem ao país, tendo em conta a falta de *patriotismo* dos portugueses.

<sup>13</sup> W 2291/2291/36 (Relatório Anual de 1928, 8 de Março de 1929), pp. 1-2.

<sup>14</sup> *Idem*. Antes disso, já outro observador em Lisboa, um tal Godolphin Osborne, comenta, a propósito do conflito latente entre um grupo de ministros encabeçado por Salazar e o primeiro-ministro da altura, general Vicente de Freitas: «Dr. Salazar is undoubtedly the most interesting and influential personality in the country» (W 8689/490/36, 12 de Setembro de 1928). Mais tarde, o embaixador Barclay considerava-o «the body and soul of the Administration» (Relatório de 1928 citado acima).

<sup>15</sup> W 7507 (9 de Agosto de 1928).



Mais, isto não se aplica exclusivamente a Portugal. Já mencionei o extraordinário comentário de George Villiers sobre França. Igualmente significativo é o lapso de um outro diplomata em Londres que, ao declarar depreciativamente que «está na altura de outra revolução em Portugal», escreve primeiro Espanha e tem de riscar o nome do país para escrever Portugal, como se aquilo que se aplicava a um país se aplicasse também ao outro.<sup>16</sup>

Dito isto, é preciso acrescentar que os funcionários do FO tinham tanto mais razões para exprimir estas opiniões negativas sobre os costumes portugueses, quanto o próprio embaixador lembrava que uma boa parte da elite portuguesa era a primeira a pensar desse modo acerca do país. Pode concluir-se, assim, que o espelho do elitismo forneceu ambos os extremos da cadeia da dependência com idênticos argumentos ideológicos.

Acresce ainda, no que diz respeito à pessoa de Salazar, que o consistente apoio do FO às suas movimentações autoritárias só era contrabalançado por dois argumentos, ambos derivados também daquilo a que chamei a sua antropologia política. Por um lado, Salazar era considerado pelo FO como demasiado honesto e teimoso para os hábitos permissivos dos portugueses; por outro lado, era visto como demasiado associado à Igreja Católica, não só para os gostos religiosos do FO, mas igualmente para a ideia que o Departamento tinha de que a questão religiosa em Portugal era, no mínimo, uma questão que dividia a população.<sup>17</sup> De facto, os dados encontrados mostram que, apesar de o FO ter apoiado Salazar ao longo de todo este período, toda a gente, desde o *Desk* em Londres até à Embaixada em Lisboa, continuava a pensar que Salazar era «demasiado bom» para Portugal. Previsivelmente, o FO mostrou, ao longo dos anos, uma boa dose de pragmatismo e só espanta que, quando toda a gente no Departamento pensava que a ditadura tinha os dias contados e começava a dar sinais de estar preparada para aceitar uma evolução do regime para uma forma qualquer de constitucionalismo liberal, a simpatia por Salazar permanecesse inalterada.

Retrospectivamente, o prefácio escrito por Sir Austen Chamberlain para a tradução feita em 1935 das famosas entrevistas dadas por Salazar ao chefe do seu departamento de propaganda, António Ferro, resume o que tenho vindo a dizer. Escrevia ele:

<sup>16</sup> W 5718/490/36, 18 de Junho de 1928.

<sup>17</sup> O mesmo Osborne comenta: «Talvez seja de lamentar que ele [Salazar] tenha escolhido o jornal católico [*A Voz*] como seu veículo, pois a velha desconfiança na Igreja, como baluarte da reacção e da intolerância, não pode estar muito por baixo da superfície» (W 10208, 20 de Outubro de 1928).



### *Dependência externa e autonomia na política portuguesa*

Não há muito tempo, os ingleses tendiam a acreditar que as instituições parlamentares, que tão bem funcionam entre nós, eram igualmente aplicáveis a outras nações, poupando-as como nos têm poupado a nós tanto às revoluções como aos movimentos e regimes reaccionários. A experiência foi feita de vários modos e em vários lugares, mas com pouco êxito. Dir-se-ia que a democracia apenas funciona onde houve um crescimento gradual, baseado numa aptidão natural e alimentada por uma longa experiência.

No que diz respeito a Portugal, o antigo *Foreign Secretary* acrescentava:

A ditadura fascista em Itália, a ditadura nazi na Alemanha e a ditadura do professor de Finanças de Coimbra em Portugal têm uma coisa em comum: Mussolini, Hitler e o Dr. Salazar quiseram começar a reconstruir a alma do povo. Um inglês pode achar o preço demasiado elevado e dar graças a Deus por ser um cidadão livre num país livre... Mas nenhum leitor imparcial deste livro pode negar os propósitos nobres que o Dr. Salazar se impôs a si próprio; e ninguém que esteja familiarizado com os progressos feitos por Portugal sob o seu governo terá dúvidas acerca do seguinte: mesmo que muito se tenha perdido, muito se ganhou com o novo espírito que ele introduziu na vida pública do seu país.<sup>18</sup>

As palavras de Chamberlain, embora soem indiferentes ao preço pago pelo povo português, parecem racionalizar de forma perfeita as decisões concretas tomadas pelo FO e que se revelaram tão influentes na consolidação de uma ditadura que o próprio Chamberlain associa às de Mussolini e Hitler. Na mesma linha, estas palavras mostram que não houve verdadeira descolagem, da sua parte, em relação à filosofia política do elitismo liberal quando tal filosofia se aplicava a outras nações além da própria Inglaterra. Dito de outro modo, quando tal filosofia era aplicada a países como Portugal, o resultado era um compromisso muito próximo com o autoritarismo. Chamberlain vai porém mais longe, sugerindo no prefácio às entrevistas com Salazar que os limites geográficos de aplicação dos valores liberais constituíam uma característica recente da vida política internacional, ao mesmo tempo que sublinha o papel das instituições parlamentares no evitar de «revoluções». Estas últimas observações levam-nos aos preconceitos de classe do *Foreign Office*.

---

<sup>18</sup> Sir Austen Chamberlain (London, June 19th, 1935), «Preface to the English edition», in António Ferro. 1939. *Salazar: Portugal and her leader*, Londres: Faber and Faber.



## Os preconceitos de classe do *Foreign Office*

De acordo com a nossa pesquisa, o *Foreign Office* não estava isento de uma clara tendência etnocêntrica, como vimos, nem de um forte preconceito de classe. Era previsível que um certo preconceito classista resultasse da composição social do pessoal que trabalhava no FO. Mesmo assim, o leitor dos documentos produzidos naquela época não pode deixar de ficar surpreendido com o ponto a que os funcionários do FO, especialmente os que estavam colocados em Lisboa, parecem estar sob a influência de preconceitos de classe, mais do que de interesses políticos e diplomáticos. Os dados mostram de forma esmagadora que as apreciações não são feitas segundo uma clara distinção entre esquerda e direita, entre liberais e conservadores, mas segundo uma linha mais profunda entre o pretense estatuto de classe dos actores envolvidos na luta política em Portugal, as «classes baixas» e as «pessoas decentes».

Embora a maior parte dos agentes do FO envolvidos nas decisões sobre Portugal demonstrem um elevado grau de conhecimento dos assuntos portugueses, à medida que o tempo passa e a ditadura militar vai sobrevivendo aos ataques externos e às divisões internas, o FO parece apoiar-se cada vez mais em considerações de ordem moral e de classe para racionalizar o seu apoio à ditadura. Por exemplo: as pessoas envolvidas nas diversas tentativas para derrubar o regime militar são sistematicamente apresentadas – tanto em Lisboa como em Londres – como pertencendo às classes mais baixas da sociedade portuguesa e, por vezes, como membros do submundo do crime, sem outro objectivo que não seja a pilhagem.<sup>19</sup> A repressão violenta é aplaudida e, em dez anos de registos, apenas uma vez encontrei uma breve e envergonhada referência à tortura.<sup>20</sup>

Vale a pena mencionar um episódio da maior importância, que constituiu uma revolta contra a nova ordem ditatorial – militar mas não só – de uma envergadura como não ocorreu em Espanha contra a ditadura de Primo de Rivera nem em Itália depois da tomada do poder pelos fascistas. Em Fevereiro de 1927, durante o mais importante levantamento contra

<sup>19</sup> Telegrama de 7 de Fevereiro de 1927 às 11h: «Large number low class and armed civilians are beginning loot» (FO 371/12702, p. 19). No Porto, segundo um extenso relato da revolução de Fevereiro feito pelo vice-cônsul, um português aliás, «civis armados circulando em camiões andavam pelas ruas apelando aos piores elementos da população para se juntarem a eles [...] incluindo as classes criminosas» (FO 371/12703, pp. 87-129).

<sup>20</sup> W 13738/151/36 (23 de Dezembro de 1929). A propósito de mais uma conspiração duramente esmagada pela ditadura, o embaixador em Lisboa comenta: «Imagino que as informações foram obtidas dos prisioneiros [pelas forças do regime] por meios que é melhor não investigar [*means which would scarcely bear investigation*].»

a ditadura militar, o embaixador avisa imediatamente Londres de que «a pilhagem começou».<sup>21</sup> Mais tarde, quando a revolta foi esmagada sem piedade, o mesmo embaixador veio a admitir que talvez se tenha enganado quanto à natureza de classe e aos motivos políticos dos rebeldes.

Entretanto, havia solicitado à Royal Navy o envio de navios para Lisboa e para o Porto a fim de, alegadamente, proteger os súbditos britânicos que ninguém, entre os rebeldes, tinha ameaçado fosse de que forma fosse. Embora o FO tivesse negado firmemente qualquer envolvimento nos combates – e os dados que encontrei dão crédito à afirmação – o governo português tornou bem claro que entendia a presença dos vasos de guerra britânicos como um gesto de apoio contra os rebeldes. Estes últimos, porém, parecem não ter protestado contra a Grã-Bretanha e também isto pode ser lido como uma interiorização, por parte deles, da dependência em relação à influência britânica.

O carácter generalizado do preconceito classista contra os liberais e os esquerdistas portugueses é tanto mais surpreendente quanto os funcionários do FO, sobretudo os que estavam colocados em Londres, apresentam por vezes um grau elevado de sofisticação política, por exemplo quando um deles coloca a ditadura portuguesa no espectro autoritário europeu entre a ditadura de Primo de Rivera e a de Mussolini.<sup>22</sup> Assim, embora não desconhecêssem as implicações ideológicas do novo regime que estava a ser construído em Portugal, à medida que o tempo passa iam-se tornando cada vez menos sensíveis aos matizes entre os partidos e os grupos que se opunham à ditadura. Nestas condições, se devemos estar preparados para encontrar uma grande indiferença, por parte do FO, para as diferenças entre comunistas e anarquistas, ambos classificados como «bolcheviques», já é mais surpreendente verificar até que ponto o FO alarga o espectro

---

<sup>21</sup> W 978/121/36 (7 de Fevereiro 1927). Telegrama da Embaixada: «Revolution in Portugal. Reports situation becoming serious and looting by mobs in Lisbon and Oporto. Urges immediate presence of warships at both places.» Os navios de guerra virão mas, ao mesmo tempo, as autoridades britânicas advertem constantemente contra o risco de desembarcarem e entrarem em colisão com os revoltosos. As advertências parecem genuínas e, efectivamente, a Marinha nunca chegou a desembarcar.

<sup>22</sup> A propósito de um relatório do encarregado de negócios em Lisboa acerca da primeira reunião dos membros das comissões da União Nacional (W 6209/801/36, 22 de Maio de 1931), um diplomata em Londres comenta: «A União Nacional é antes de mais, seguramente, o resultado de um estudo comparativo dos métodos do General de Rivera e do Signor Mussolini. O fracasso do primeiro em construir um movimento [following] político organizado foi um erro fatal», erro que de facto Salazar não cometeu. Na mesma ordem de ideias, o anúncio da criação de um Conselho Político Nacional por Salazar é recebido desta forma: «O Conselho Político Nacional tem uma parecença flagrante, na sua composição como na sua função, com o Grande Conselho Fascista, segundo o qual foi sem dúvida parcialmente modelado» (W 12510/801/36, 4 de Novembro de 1931).

da esquerda de forma a incluir nessa classificação virtualmente qualquer pessoa que se opusesse à ditadura, com a consequência final de justificar a defesa do regime militar.

Apesar de esta atitude se ter tornado cada vez mais evidente com a passagem do tempo, a verdade é que o FO modificou a visão que tinha da classe política liberal portuguesa imediatamente após os militares terem tomado o poder. Enquanto poucas semanas antes do golpe o FO considerava o primeiro-ministro português, António Maria da Silva, não só um «político capaz», como o único susceptível de manter unidas as peças da cena política portuguesa, algumas semanas mais tarde o embaixador britânico recusou-se, pura e simplesmente, a recebê-lo. Na verdade, António Maria da Silva, chefe do Partido Democrático desde o fim da guerra, era conhecido do FO havia muito tempo como um moderado e como um homem aberto às influências britânicas, tanto assim que em 1925 lhe tinha sido atribuído um título honorífico. Apesar da sua ostensiva relutância em aderir a qualquer movimentação activa contra os militares, António Maria da Silva foi várias vezes preso nos primeiros anos da ditadura e em nenhuma dessas ocasiões a embaixada britânica fez a mínima pressão sobre o governo no sentido de o libertar. Do mesmo modo, não encontrei, para todo este período, uma única iniciativa britânica de apoio aos direitos humanos e civis em Portugal.

O chefe da esquerda democrática, Domingues dos Santos, é várias vezes descrito, previsivelmente, como «um rufia da pior espécie» e, um pouco depois, como «mais vermelho do que os vermelhos». Mais significativo ainda, quando alguns membros do *establishment* militar como o general Ivens Ferraz, anteriormente bem acolhido em virtude das suas alegadas «origens inglesas», estavam a pensar seriamente em lançar um sistema bipartidário com lugar para os liberais moderados, o FO, embora resignando-se aparentemente a essa movimentação, continuava a cobrir políticos conservadores como Brito Camacho ou Cunha Leal sob o epíteto de «esquerdistas»...

## O *Foreign Office* na expectativa

Independentemente de quaisquer considerações éticas, tudo o que acaba de ser dito poderia ser explicado, no limite, em termos de mero expediente diplomático, se o FO tivesse uma ideia clara sobre o rumo da política portuguesa. A verdade, porém, é que não tinha. Inúmeras vezes, os funcionários do FO, sobretudo os colocados em Londres, *desesperam* com as notícias de Lisboa. E ao mesmo tempo que continua a apoiar passivamente a ditadura, o FO mantém-se ao longo de todo este período céptico

quanto à capacidade dos militares para se conservarem no poder e quanto à possibilidade de a vida política portuguesa estabilizar. É por isso surpreendente que, enquanto o FO espera a todo o momento *outra revolução* e se mostra preparado para se entender seja com quem for, nunca tenha tomado medidas concretas em qualquer direcção nem tenha contactado pelo menos alguns dos líderes da oposição, muitos dos quais apelaram repetidamente aos valores liberais supostamente defendidos pelo governo britânico.

Por exemplo, o FO nunca pensou que a ditadura portuguesa fosse capaz de sobreviver à queda de Primo de Rivera em Espanha.<sup>23</sup> Mesmo assim, não tirou daí quaisquer consequências no sentido de reforçar ou diminuir o seu apoio ao regime português. É como se o FO se limitasse a esperar que tudo corresse bem... Mais tarde, em 1931, quando a ala mais liberal dos militares tentou forçar um regresso a um regime constitucional e anunciou que iriam realizar-se eleições dentro em breve, os funcionários do FO estavam convencidos de que o governo perderia tais eleições. Mais uma vez, contudo, nenhum passo parece ter sido dado no sentido de separar os interesses britânicos da probabilidade de uma derrota do regime autoritário nas urnas. Era como se o FO, por razões mais profundas do que o simples oportunismo político, não conseguisse separar-se do destino da ditadura.

Dito isto, a rapidez com que o FO apoiou o regime autoritário português não está isenta de ambiguidades, que podem ter tido consequências imprevistas. Um exemplo paradigmático foi esse episódio crucial na evolução do autoritarismo em Portugal que representou o falhanço, por parte dos governantes militares, em conseguir o empréstimo de dez milhões de libras que poderia ter permitido consolidar a situação financeira portuguesa sem recurso a medidas drásticas nas áreas social e económica. Na realidade, tudo indica que foi o falhanço na obtenção desse empréstimo que determinou a imediata chamada de Salazar para o Ministério das Finanças e, em breve, a rendição dos militares à sua «ditadura financeira». A própria tomada do poder político total por Salazar no início dos anos 30 deve-se,

---

<sup>23</sup> Em Dezembro de 1930, ainda antes da queda de Primo de Rivera, já um alto funcionário do *desk* londrino especulava: «Parece que a ditadura enfraquecerá em Portugal na mesma medida que o General Primo enfraquece em Espanha e desaparecerá ao mesmo tempo, se não for antes.» E não resiste à habitual complacência ante o regime português: «Sem dúvida que as ditaduras não são destituídas de problemas [*unmixed blessings*] mas devo dizer que Portugal está muito melhor sob o regime actual do que no período pré-ditatorial» (FO 371/15019, p. 249). Já mais tarde, após a queda de Primo de Rivera e ante os movimentos internos na Ditadura Militar liderados por Ivens Ferraz, Londres comenta a situação política portuguesa desta forma: «Os recentes acontecimentos em Espanha irão seguramente encorajar o movimento [...] a favor de um regresso ao regime constitucional» (W 1248/151/36, 5 de Fevereiro de 1930).

antes de mais, à capacidade demonstrada para gerir a situação financeira sem recurso a apoios estrangeiros.

Os elementos recolhidos apontam claramente para o facto de o FO ter feito tudo ao seu alcance para auxiliar os militares portugueses a obter o empréstimo pretendido, primeiro em Londres, sendo, depois, quando os banqueiros da *City* o recusaram definitivamente, Chamberlain quem patrocinou o pedido de empréstimo junto da Liga das Nações, como está abundantemente documentado no arquivo do FO. Apesar das suas próprias dúvidas sobre o assunto, o FO tentou sossegar a *City* acerca do direito constitucional da ditadura portuguesa a subscrever o empréstimo, mas os banqueiros mostraram-se demasiado sensíveis às ameaças feitas pelos exilados liberais de que não honrariam a dívida quando regressassem ao poder.<sup>24</sup> Aliás, o FO tão-pouco cedeu às pressões do Presidente da África do Sul, general Herzog, apesar de a argumentação sul-africana, à qual o *Dominions Office* não era insensível, ser alarmista por um lado e ameaçadora por outro. Segundo eles, se Portugal obtivesse o empréstimo, ficaria em melhores condições para negociar o preço da mão-de-obra moçambicana nas minas do Rand e isso poderia, por seu turno, fazer subir o preço do ouro, prejudicando a Grã-Bretanha, cuja dívida de guerra aos Estados Unidos estava estabelecida em ouro.<sup>25</sup>

Não obstante todas estas pressões, o próprio Chamberlain deslocou-se a Genebra para argumentar em defesa de Portugal, mas tanto Briand como Stresemann lhe deram a entender que as ditaduras militares não estavam habilitadas a recorrer aos bons ofícios da Liga das Nações [SdN], como ele próprio reconhecerá no fim do processo, conforme mostramos a seguir. Mesmo assim, a Liga acabou por concordar em dar o seu apoio ao empréstimo se o governo português acedesse a um escrutínio extremamente apertado das suas finanças por entidades internacionais. A partir daí, a história é conhecida: o general monárquico Sinel de Cordes, que dispusera do apoio do FO, foi substituído no Ministério das Finanças pelo general Ivens Ferraz, o qual foi a Genebra em Março de 1928 e recusou as condições humilhantes impostas pela Liga.<sup>26</sup> De acordo com o próprio

<sup>24</sup> W 8062/73/36, pp. 167-169. Carta de Osborne de Lisboa para Londres (30 de Agosto de 1928), onde recapitula todo o processo do empréstimo falhado e rejeita as ameaças de «certos políticos portugueses, presumivelmente Afonso Costa e o seu comité de Paris». Na p. 182 do mesmo documento do FO, figura uma cópia da carta enviada de Paris por Bernardino Machado ao governo britânico, com data de 2 de Outubro, onde volta à carga com a ameaça de um futuro governo liberal não reconhecer qualquer empréstimo contraído pela ditadura portuguesa.

<sup>25</sup> W 2426/73/36, 29 de Fevereiro-13 de Março de 1928.

<sup>26</sup> FO 371/13421 – pp. 102-105. Procès verbal de la Séance tenue le lundi 5 avril 1928, à 11 heures, du Sous-Comité Portugais du Conseil, Société des Nations.

FO, o prestígio da ditadura só aumentou com a recusa de se submeter ao ultimato. Alguns dias depois, os militares mandariam o ministro Duarte Pacheco a Coimbra buscar Salazar para lidar de vez com a crise financeira portuguesa.

Entretanto, é o próprio embaixador britânico que envia este telegrama a 17 de Março: «Recusa portuguesa das condições da Liga das Nações relativas ao projecto de empréstimo. Imprensa e opinião popular aclamam recusa de aceitar condições; posição do governo reforçada por causa disso. Rejeição baseada em sentimentos de orgulho nacional.» Em Londres, um diplomata comenta: «Confesso que não vejo como é que qualquer governo poderia ter aceitado um controlo trajado de tal maneira [*control clothed in such garments*]», mas a verdade é que a Grécia e a Bulgária acabavam de aceitar esse mesmo tipo de controlo.<sup>27</sup> A terminar, o próprio Chamberlain tem o cuidado de se distanciar da decisão: «Fico satisfeito de poder dizer que a questão foi entregue ao Comité Financeiro [da SdN] mas havia em certas instâncias a forte convicção de que Portugal não era um país indicado para um empréstimo da SdN [*there was in certain quarters a strong feeling that Portugal was not a proper subject for a League loan*].»<sup>28</sup>

Mais tarde, quando o país começou a sentir as consequências das medidas deflacionistas de Salazar, assim como aquelas que resultavam da crescente crise mundial, o FO mostra-se consciente da degradação das condições de vida da população e interroga-se se Salazar terá condições para resistir às críticas a que está já a ser sujeito, não apenas por parte da oposição liberal mas também por parte dos seus concorrentes no seio do *establishment* da ditadura, nomeadamente o primeiro-ministro Vicente de Freitas.<sup>29</sup> É o momento que a *City* de Londres escolhe para fazer pressão sobre Portugal acerca de assuntos financeiros pendentes mas a reacção dos diplomatas, incluindo Chamberlain, é de «admiração» e apoio pelos esforços feitos. Numa carta de 5 de Setembro ao embaixador Barclay, um alto funcionário do FO declara que «o Departamento tem seguido com interesse, misturado de admiração [*not unmixed with admiration*], os esforços do actual regime na hercúlea tarefa que se propôs de limpar essas estrebarias de Águias que são a vida política portuguesa». Mais à frente, acrescenta

<sup>27</sup> A. Cadogan, «Portuguese Loan», *Legação Britânica em Genebra*, 5 de Março de 1928 (FO 371/13421, pp. 76-78).

<sup>28</sup> W 2804/73/36, 17-26 de Março de 1928.

<sup>29</sup> W 7961/73/36, 17 de Agosto de 1928. Telegrama de Osborne para o FO, acompanhado de uma longa exposição sobre a política financeira de Salazar e as dificuldades políticas encontradas: «Entusiasmo com o orçamento equilibrado está a dar lugar à tomada de consciência [*realisation*] das consequências para o custo de vida em período de má colheita e vindima; as classes pobres são as mais atingidas.»

que, «a partir do momento em que eles começaram a dar algumas mostras genuínas de que as coisas iriam melhorar no futuro, o secretário de Estado [Chamberlain] dirigiu a sua política no sentido de dar ao regime actual todo o apoio que decentemente lhe podia dar».<sup>30</sup>

Contudo, o FO parece disposto a ver Salazar partir e, ao mesmo tempo que lamenta tal eventualidade, não é capaz ou não está decidido a tomar qualquer iniciativa que fortaleça a posição de Salazar. Esta atitude é recorrente. Bem mais tarde, em Outubro de 1931, quando Salazar aceitou com grande relutância que a moeda portuguesa seguisse o caminho da libra esterlina e abandonasse o padrão-ouro, ao qual voltara a ligar-se apenas alguns meses antes, após quatro décadas fora da paridade, o FO mostra o seu apreço pela medida, mas continua a não dar grandes passos de apoio expresso a Salazar.<sup>31</sup>

Embora seja necessário pesquisar mais, é lícito desde já argumentar que a Grã-Bretanha, através do *Foreign Office*, acabou por prestar à ditadura portuguesa um determinado tipo de apoio internacional – aquele que Chamberlain considerava que podia «decentemente dar» – que ela provavelmente não podia dispensar. Por outro lado, é evidente que a ascensão do autoritarismo em Portugal não dependia unicamente do apoio britânico e, muito menos, de uma intervenção britânica directa. Quanto à imagem pró-fascista que a subida ao poder de Salazar assumiu a partir de finais dos anos 20, pode dizer-se que ela encontrou, da parte do FO, uma complacência notória sem qualquer determinação, por parte do Departamento, em influenciar o curso dos acontecimentos políticos num ou noutro sentido.

Por sua vez, os limites à total tomada de poder por Salazar, expressos no compromisso constitucional de 1933, também não parecem derivar de qualquer tentativa de influência moderadora por parte do Reino Unido. A ter alguma origem identificável, este compromisso terá resultado da sobrevivência de alguns valores liberais entre os próprios militares portugueses, que teriam concordado com a supressão *de facto* da democracia mas não com uma ditadura *de jure*.<sup>32</sup> Estas observações conduzem-me à secção conclusiva deste estudo, onde me debruçarei sobre o tema da autonomia e dependência na política portuguesa.

<sup>30</sup> W 8062/73/36, pp. 162-165.

<sup>31</sup> Ver W 11438/38/36 de 5 de Outubro, e comentários nos dias seguintes.

<sup>32</sup> Jorge Campinos. 1975. *A Ditadura Militar, 1926-1933*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 71, *passim*; Manuel de Lucena. 1976. *A Evolução do Sistema Corporativo Português. I – O Salazarismo*, Lisboa: Editora Perspectivas & Realidades, 115, *passim*.



## **Autonomia e dependência na política portuguesa**

Para sintetizar as conclusões da pesquisa sobre as atitudes e comportamentos do *Foreign Office* ante a ascensão do autoritarismo em Portugal, pode dizer-se que a política do Departamento não se afastou significativamente da sua complacência generalizada face à derrocada do liberalismo na Europa do Sul na década de 20, que prenuncia aliás a adesão à «política de não-intervenção» na Guerra Civil de Espanha e a rendição de Munique, protagonizadas na segunda metade dos anos 30 pelo irmão de Sir Austen, Neville Chamberlain.

No entanto, é importante também levar em conta as atitudes mais profundamente enraizadas do FO relativamente à cultura política e à estrutura de classes de países como Portugal, de modo a compreender inteiramente a facilidade com que as autoridades britânicas se comprometeram com uma das mais duras formas de autoritarismo na Europa, como foi o caso da longa ditadura salazarista. Por último, os dados de que dispomos tendem a mostrar que o apoio concedido pelo FO à ditadura portuguesa não resultava de interesses económicos e que os centros financeiros da época, nomeadamente os banqueiros da *City*, se mostraram impermeáveis às pressões do Departamento a favor do regime português.

O padrão das atitudes britânicas perante os acontecimentos em Portugal durante este período, se pode ser resumido numa palavra, seria a de expectativa. Na esmagadora maioria das vezes, o FO limita-se a reagir aos acontecimentos. Responde aos movimentos desencadeados pelos actores portugueses em vez de tentar orientá-los e, muito menos, iniciá-los. Fosse porque Portugal havia ganho autonomia política ou porque a Grã-Bretanha tinha perdido parte da sua influência, o facto é que na década de 20 não assistimos a nada de semelhante ao que ocorrera com o ultimato de Salisbury em 1890, o qual dera azo, na época, a uma crise de grande envergadura em Portugal. Estamos igualmente longe da série de intervenções britânicas nos assuntos internos de Portugal que ocorreram repetidamente na primeira metade do século XIX.<sup>33</sup>

A não ser que haja dados que escaparam à nossa pesquisa, o FO parece ter-se dado por satisfeito em ver as coisas tomarem a direcção que tomaram, desde que os bens dos súbditos britânicos não fossem beliscados, como

---

<sup>33</sup> A suposta influência negativa da Grã-Bretanha na vida política e sobretudo económica portuguesa foi um tema recorrente da historiografia portuguesa tanto à esquerda como à direita da tradição nacional, enquanto a tradição anglófila está mais associada ao liberalismo. Muitos autores estrangeiros trataram também o tema, como por exemplo Sandro Sideri e J. Vincent-Smith, entre outros. Um texto português clássico sobre a matéria é Armando Castro. 1972. *A Dominação Inglesa em Portugal*. Porto: Edições Afrontamento.



efectivamente nunca foram. Muito embora os funcionários do FO tivessem uma notória tendência para «desesperar» de Portugal e da política portuguesa, e se permitissem frequentemente expressões como *What a country! What a people!*, não parecem ter tido vontade de controlar os acontecimentos. De facto, a única vez, desde 1918 até 1936, em que um ministro britânico – o conservador Anthony Eden em início de carreira – deu instruções ao embaixador em Lisboa para desenvolver uma acção, em vez de se limitar a reagir aos despachos provenientes de Portugal, foi na véspera da Guerra Civil de Espanha no sentido de averiguar se a esquerda espanhola estava ou não a dar apoio à oposição portuguesa, ao mesmo tempo que dizia ao embaixador que sossegasse Salazar quanto à eventualidade de um conflito entre Espanha e Portugal.<sup>34</sup>

É muito provável que o FO tenha sentido que, fosse qual fosse o rumo dos acontecimentos em Portugal, a Grã-Bretanha nunca perderia o controlo da situação, embora a certa altura confesse que, no caso de haver uma «revolução comunista» em Portugal, pouco ou nada haveria a fazer... Em compensação, o Departamento sabia que os portugueses eram «pateticamente sensíveis» à menor demonstração de amizade por parte do seu «mais antigo aliado». E também sabia que a influência britânica em Portugal era reconhecida pela maioria das nações; na realidade, com a significativa excepção da Espanha de Primo de Rivera, todos os governos acreditados em Lisboa consultaram o embaixador britânico antes de reconhecerem os sucessivos governos da ditadura militar. Isto foi particularmente importante quando Carmona sucedeu a Gomes da Costa em Julho de 1926 e o FO suspendeu o seu reconhecimento durante algumas semanas. Contudo, também é verdade que a decisão do FO foi inspirada mais pela passividade do que pelo entusiasmo com a nova situação. Chamberlain sentiu-se incomodado com a pressão do embaixador da ditadura em Londres mas, ao fim de pouco tempo, acabou por ceder, embora na opinião do Departamento os aspectos constitucionais do golpe de Carmona estivessem longe de estar esclarecidos.

O padrão parece assim repetir-se. Obviamente, o enigma que nunca seremos capazes de decifrar é se o regime autoritário português teria sido capaz de sobreviver no caso de se ter deparado com o antagonismo das autoridades britânicas. Em compensação, ao contrário do que acontecera em 1921, quando o general Gomes da Costa contactou a embaixada em Lisboa,<sup>35</sup> nenhum dos actores portugueses do golpe de 1926, como tão

<sup>34</sup> W 2677/478/36, 6 de Abril de 1936.

<sup>35</sup> FO-W12182/239 (19-21 de Novembro de 1921). Telegrama de Lisboa segundo o qual, na sequência da «noite sangrenta» de 19 de Outubro, o «General Gomes da Costa,

pouco os do golpe do 18 de Abril do ano anterior, consultou previamente o FO antes de desencadear as suas movimentações políticas. Talvez suspeitassem, como Gomes de Costa sem dúvida percebeu em 1921, que os britânicos não só não se oporiam ao golpe como o veriam, provavelmente, com bons olhos, como acabou por acontecer. Seja do lado do novo regime, seja do lado da oposição, todos esses actores tinham plena consciência da importância dos passos que os britânicos pudessem dar e, no entanto, essa consciência nunca os impediu de colocarem sistematicamente o FO perante o facto consumado. Se alguma coisa se pode dizer, é que os inimigos da ditadura parecem ter dado mais crédito à influência britânica do que os partidários do autoritarismo.

Esta atitude por parte dos políticos portugueses revela um grau crescente de autonomia, comparado por exemplo com a época em que os republicanos de 1910 enviaram uma delegação a Londres para investigar qual seria a reacção do governo britânico ao seu plano para derrubar a monarquia.<sup>36</sup> É verdade que se pode argumentar que a dependência política e económica de Portugal em relação à Grã-Bretanha tinha sido de tal modo interiorizada pelos políticos portugueses que ninguém ousaria envolver-se em qualquer acção a que os britânicos se opusessem. Contudo, face aos dados de que dispomos, não é isso que penso.

Em meados da década de 20, a luta política em Portugal havia ganho uma dinâmica e uma lógica próprias. A viragem para o autoritarismo era demasiado forte, demasiado autónoma numa palavra, para que os britânicos se lhe pudessem opor com êxito, caso o tivessem desejado; mas não desejaram, como ficou demonstrado. Pelo contrário, quando Chamberlain falhou no seu intento de obter apoios para o empréstimo solicitado pela ditadura militar quando os banqueiros da *City*, em contrapartida, se renderam às ameaças de alguns exilados, isso não pôs a ditadura de joelhos. Pelo contrário, deu-lhe um novo fôlego assim como uma dimensão nacionalista

---

por solicitação [*at instance*] da comunidade comercial [refere-se à Associação Comercial de Lisboa, como está confirmado por outras fontes], decidiu restaurar a ordem [*has undertaken to restore order*]. Apresentou as suas propostas a Sir Lancelot Carnegie e pediu a sua aprovação, o que lhe foi recusado». Seguem-se longos comentários do FO em Londres que levam a crer que o embaixador, ao contrário do que informou, não deixou de manifestar compreensão, no mínimo, pela iniciativa de Gomes de Costa, como outrora havia feito com Sidónio Pais. Os diplomatas em Londres consideravam que Carnegie tinha cometido um erro grave do qual devia ser advertido. Entretanto, num dos primeiros comentários de Londres, um diplomata não deixava de exclamar: «A Dictator was almost bound to crop up!»

<sup>36</sup> Sobre este episódio, ver José Relvas. 1977. *Memórias Políticas*, vol. I. Edições Terra Livre, 201-239, *maxime* 217; previsivelmente, a atitude do FO foi a de que a eventualidade da proclamação da República em Portugal era «um problema exclusivamente doméstico» (*idem*, 222).

ainda mais acentuada, que viria a aplanar o caminho para a sua consolidação sob a férrea liderança de Salazar.

Na realidade, a autonomia do processo político português parece ter escapado ao FO, apesar da longa familiaridade dos britânicos com os assuntos portugueses e o seu notável serviço de informação local. Essa familiaridade e – é preciso dizê-lo – essa argúcia manifestam-se permanentemente, mas talvez nunca de forma tão perspicaz como quando, a propósito de um pormenor ínfimo que envolvia o ministro português dos Negócios Estrangeiros e através do qual perpassa o tema recorrente da «união ibérica», o embaixador Barclay comenta imediatamente para Londres: «Disseram-me que a sua política [do ministro Bettencourt Rodrigues] se apoiava na Espanha e é de esperar que seja substituído por alguém com uma orientação mais britânica; aparentemente, este dilema secular da política portuguesa ainda existe.»<sup>37</sup>

Na realidade, tudo leva a crer que o FO interpretou os acontecimentos em Portugal como uma inevitável mudança daquilo que consideravam ser um caos político completo para uma espécie qualquer de *ordem*, genuinamente interpretada, devido aos seus preconceitos políticos e culturais, como boa para Portugal. Naturalmente, as autoridades britânicas não ignoravam que tal mudança se integrava no movimento autoritário de extrema-direita que varria então uma grande parte da Europa e, possivelmente, é este mesmo género de opiniões que explica, também, as atitudes do FO ante a ascensão do fascismo e do autoritarismo fascizante nos outros países do Sul da Europa.

Em conclusão, é como se o FO não se desse conta de que, embora passivamente, estava a ajudar a dar à luz um sistema político inteiramente novo, que representava uma ruptura radical com os anteriores padrões liberais. Como tantos elitistas portugueses da época, também o FO parece ter concebido a ditadura como uma «solução temporária» para as óbvias disfunções do regime parlamentar em Portugal. Nesta medida, ambos se mostraram demasiado insensíveis ao sentido social e moral do novo movimento autoritário das décadas de 20 e de 30. Por outras palavras, não se aperceberam da autonomia do processo político do país e continuaram a pensar em Portugal como um país mais dependente e mais tradicional do que na realidade era já então.

<sup>37</sup> W 11758/490/36, 12 de Dezembro de 1928.



Marina Costa Lobo  
António Costa Pinto  
Pedro Magalhães

# As instituições políticas da democracia portuguesa

## Introdução

Portugal iniciou a terceira vaga de democratização em 1974 depois de quarenta anos de regime autoritário. As *regras do jogo* acordadas em 1976 reflectiam em grande medida circunstâncias históricas e políticas dessa época, que se caracterizava por uma forte presença dos militares na vida política do país, por um ascendente da esquerda, e por uma clivagem quanto à natureza futura do regime político. A mais significativa evolução política dos últimos trinta anos pode-se dizer que foi a que ocorreu no sistema partidário, a qual, por sua vez, contribuiu decisivamente para o processo de consolidação da democracia. No entanto, como veremos, apelos a alterações institucionais têm sido uma constante ao longo deste período, oferecendo um indicador das alterações ocorridas no consenso político e das tensões que persistem quanto ao desenho e aos efeitos das instituições políticas portuguesas.

Nas páginas que se seguem apresentamos as principais instituições políticas, tanto na forma como foram concebidas pela Constituição de 1976 como na evolução que sofreram. Depois, descrevemos o sistema eleitoral e discutimos as consequências que teve sobre o sistema partidário e sobre a formação de maiorias de governo. Seguidamente, o poder executivo e as maiorias de governo são examinados no contexto dos contrapesos que existem no sistema político. Como veremos, Portugal é um país com poucos contrapesos à acção governativa. A essa luz, a importância da adesão à União Europeia, ocorrida em 1986, torna-se mais evidente. O ensaio termina com uma panorâmica sobre os principais debates recentes em torno da natureza do regime.

## Circunstâncias históricas

Em 25 de Abril de 1974, um golpe de Estado militar, sem derrame de sangue, pôs termo a quatro décadas de ditadura (1926-1974). Não apoiado por forças internacionais pró-democracia, e ocorrendo em plena Guerra Fria, o golpe conduziu a uma profunda crise do Estado, agravada pela simultânea transição para a democracia e pela descolonização daquilo que era o último império colonial europeu (Pinto 2003).

A literatura comparativa sobre transições sempre considerou o caso português; no entanto, algumas das suas características, particularmente o papel dos militares, a crise do Estado, e a dinâmica dos movimentos sociais, constituem elementos que são difíceis de integrar em análises comparativas de processos de democratização. Como Juan Linz e Alfred Stepan notaram, «tendemos demasiadas vezes a considerar Portugal no quadro desenhado por processos de transição posteriores» (Linz e Stepan 1997, 117), esquecendo o elevado grau de incerteza e a via de extremo conflito seguida na mudança de regime que, segundo alguns autores, «não era uma transição consciente para a democracia» (Hite e Morlino 2004, 47). Na realidade, uma das limitações de algumas análises da transição portuguesa consiste precisamente na sua presunção da finalidade, baseada na consolidação posterior. Esta presunção subestima tanto a crise do Estado como a *conjuntura revolucionária crítica* da transição.

A natureza da ditadura portuguesa diz-nos pouco acerca da natureza da transição para a democracia. O salazarismo estava próximo do tipo ideal de regime autoritário definido por Linz: era um regime que tinha sobrevivido à *era fascista*, e que não era muito diferente, na sua natureza, daquele que vigorava na vizinha Espanha, ou seja, a fase final do regime franquista, apesar de o seu partido único ser mais fraco e o seu *pluralismo limitado* ser maior (Linz 2000). A singularidade do colapso da ditadura reside na natureza da intervenção militar por parte dos capitães – caso raro, senão mesmo único no século XX. A guerra colonial em três frentes que o regime mantinha em Angola, Moçambique e Guiné-Bissau desde 1961 transformara-os em protagonistas das transformações políticas do país. Em 1968, Salazar foi substituído por Marcello Caetano, que iniciou uma *liberalização* limitada e tímida, que foi travada pelo agravamento da guerra colonial. A incapacidade do sucessor de Salazar para resolver os dilemas provocados pela guerra provocou o *coup d'état* de Abril de 1974. Tratou-se de um golpe militar não hierárquico, com um programa político que promovia a democratização e a descolonização.

A existência prévia de uma oposição ao salazarismo semilegal e clandestina, embora desarticulada dos oficiais que dirigiram o golpe, teve uma

importância considerável, pois constituía uma opção política legitimada pela luta contra a ditadura. A substituição de Salazar por Marcello Caetano em 1968, por razões de saúde, deu lugar a dois anos de um processo liberalizador que, embora tivesse abortado, permitiu a consolidação de uma *ala liberal* de dissidentes que se opunham à ditadura. A criação da SEDES (Sociedade para o Desenvolvimento Económico e Social) em 1970 contribuiu para reforçar a dissidência da *ala liberal* (Fernandes 2006). Assim, apesar da surpresa da acção militar, havia elites alternativas com relações próximas a diversos sectores da sociedade civil e dispostas a desempenhar um papel importante no processo de democratização.

Ao contrário da *ruptura pactada* que teve lugar em Espanha, Portugal assistiu a uma transição sem negociações ou pactos entre a elite ditatorial e as forças da oposição. Contudo, não existe qualquernexo causal directo entre esta descontinuidade bem vincada e o subsequente processo de radicalização: na verdade, outras transições pela via da ruptura não produziram comparáveis crises do Estado. Como veremos adiante, o carácter simultâneo dos processos de democratização e de descolonização constituiu um dos factores da crise, sendo que este último constituiu a principal razão do conflito que estalou pouco depois do derrube do regime autoritário entre alguns generais conservadores e o MFA – Movimento das Forças Armadas, que tinha planeado e executado o golpe. Esse conflito esteve na raiz da intervenção generalizada dos militares na vida política depois do derrube da ditadura.

A institucionalização do MFA transformou-o na força dominante por trás dos governos provisórios. O «entrançar do MFA nas estruturas do Estado» e a sua emergência como uma autoridade reguladora de conflitos, que substituiu, dispersou e paralisou os mecanismos clássicos de legítima repressão de Estado, impediu «a recomposição do aparelho de Estado» (Cereales 2003). Este terá sido o principal factor que explica porque é que, no caso português, o movimento de dissolução de instituições e purgas excedeu o das clássicas purgas em transições por ruptura e, em muitos casos, se tornou parte integrante dos movimentos sociais de transgressão (Pinto 2006).

A força do MFA e dos militares em geral conduziu a que estes exercessem considerável influência de forma a serem incluídos no sistema político nascente. Ao longo desse período, após várias tentativas de *presidencialização* do regime – depois do golpe falhado de Março de 1975 – foi celebrado um *Primeiro Pacto* entre os militares e os partidos sobre o futuro da Constituição, assinado duas semanas antes das eleições para a Assembleia Constituinte. Este pacto dava aos militares o poder de veto sobre o futuro texto constitucional, impondo uma restrição muito importante ao trabalho



*Marina Costa Lobo, António Costa Pinto e Pedro Magalhães*

dos deputados livremente eleitos. Chegava mesmo ao ponto de impor a constitucionalização de uma *Assembleia do Movimento das Forças Armadas*, formada por oficiais militares, e cujas funções incluíam a participação na eleição indirecta do Chefe de Estado.

Na verdade, o período revolucionário de 1974-1975 foi a fase mais complexa da transição, considerando como transição «o período fluído e incerto em que as estruturas democráticas estão a emergir», mas no qual ainda não é claro que tipo de regime se vai estabelecer (Morlino 1998, 19).

Nesses dois anos, tensões poderosas emergiram no seio da sociedade portuguesa, que só viriam a baixar de intensidade em 1976, quando a nova Constituição foi aprovada e se realizaram as primeiras eleições legislativas e presidenciais.

A mobilização de diversas forças antitadura foi crucial nos primeiros dias depois do golpe de 1974. Especialmente importante foi a dissolução imediata das mais notórias instituições do Estado Novo, bem como a ocupação de vários sindicatos, organismos corporativos e municípios. Parte da elite militar, os dirigentes de grupos de interesses e parte do primeiro governo provisório tentaram o estabelecimento rápido de um regime presidencialista democrático, através da convocação imediata de eleições.

O desacordo relativo à natureza da descolonização – que foi o pomo da discórdia entre os capitães que organizaram o golpe e o general Spínola e outros generais conservadores – levou ao surgimento do MFA como força política, o que, por sua vez, abriu espaço a uma mobilização social e política que exacerbou a crise do Estado, e que talvez possa explicar por que razão as elites moderadas foram incapazes de dirigir *de cima* uma rápida institucionalização da democracia. Muitas análises da transição sublinham correctamente a poderosa *revitalização da sociedade civil* como um factor que conduziu ao processo de radicalização. Como Philippe Schmitter notou: «Portugal viveu uma das mais intensas e abrangentes experiências de mobilização de qualquer neodemocracia» (Schmitter 1999, 360). É importante notar, no entanto, que esta mobilização se desenrolou em paralelo e na presença de uma capa de protecção; seria difícil imaginá-la doutro modo.

Foi nesta altura que os partidos que haveriam de vir a representar a direita e o centro-direita, o CDS (Centro Democrático Social) e o PPD (Partido Popular Democrático) foram formados. A formação e legalização de partidos políticos para representar o eleitorado de centro-direita e de direita, o PPD e o CDS, apontavam neste sentido. Um grande esforço foi feito para excluir desses partidos quaisquer pessoas associadas com o Estado Novo, e por encontrar dirigentes com credenciais democráticas.





Na verdade, o CDS, que integrava sectores da sociedade portuguesa que tinham defendido valores conservadores e autoritários, esteve em vias de ser declarado ilegal antes das primeiras eleições para a Assembleia Constituinte em 25 de Abril de 1975.

O derrube do general Spínola, juntamente com a viragem à esquerda do MFA com as reformas agrárias e a nacionalização de grandes grupos económicos, foram símbolos e motores de uma cada vez mais profunda crise do Estado que sustentava importantes movimentos sociais. A decisão do MFA de respeitar o calendário eleitoral foi um factor significativo na legitimação do regime democrático, e a realização dessas eleições tal como previstas em muito contribuiu para reforçar a posição dos partidos políticos moderados.

É demasiado simplista considerar o *Verão Quente* de 1975 como simplesmente uma tentativa do PCP – Partido Comunista Português – de impor uma nova ditadura com o apoio da União Soviética. Naturalmente, a elite política democrática fez este discurso – mas não se encontra aqui uma explicação completa dos acontecimentos. A situação era mais complexa: o conflito era alimentado pelo desenvolvimento de organizações políticas de base, como as comissões de trabalhadores, e pelo desafio que representava a extrema-esquerda durante a crise, bem como pela influência que esta tinha junto dos militares. A importância das divisões internas no seio das Forças Armadas registadas no processo de acompanhamento destes acontecimentos significa que tudo isto não pode ser explicado como parte de uma *conspiração programada*.

A sociedade portuguesa começou a polarizar-se, com o surgimento de um movimento anti-revolucionário (e anticomunista) no Norte do país. Foi neste contexto de crescente mobilização, a 25 de Novembro de 1975, que a ala moderada do MFA organizou um contragolpe que destituiu os radicais. O PS e o PSD apoiaram os moderados, pondo-se à frente de mobilizações em Lisboa e no Porto, e o primeiro abriu então uma clivagem com os comunistas que viria a tornar-se uma característica central do segmento à esquerda do espectro político nacional. Nas províncias a norte do rio Tejo, a hierarquia da Igreja Católica e os notáveis locais apoiaram mobilizações a nível de freguesia, tendo as autoridades militares permanecido neutras e/ou apoiantes dessas actividades. À medida que elementos da direita e da extrema-direita, oficiais militares e civis, começaram a mobilizar-se, a ofensiva contra a esquerda tornou-se violenta. Foram efectuados ataques a sedes do PCP, de organizações de extrema-esquerda, e de sindicatos, e emergiram organizações terroristas de extrema-direita como o MDLP (Movimento Democrático para a Libertação de Portugal) e o ELP (Exército de Libertação de Portugal).





Marina Costa Lobo, António Costa Pinto e Pedro Magalhães

Depois do contragolpe que neutralizou a ala militar radical de esquerda, um novo acordo foi estabelecido entre os partidos e os militares: o *Segundo Pacto MFA-Partidos*. Neste documento incluía-se a eleição directa do Presidente da República por sufrágio universal, mas sob estritas condições impostas pelos militares da ala moderada e da hierarquia, que agora detinham as rédeas do poder. Entre essas condições estava a imposição da *cláusula militar implícita* (Pereira 1984), através da qual os principais partidos, o PS de centro-esquerda e o PPD de centro-direita, apoiariam um candidato militar a ser escolhido pelo próprio Conselho da Revolução.

Em 1974-1975 Portugal esteve sujeito a significativa intervenção estrangeira não apenas em termos diplomáticos, mas igualmente na formação dos seus partidos políticos, sindicatos e organizações de interesses, bem como no desenho da estratégia contra a esquerda que se desenrolou ao longo do *Verão Quente* de 1975. O caso português dividia as organizações internacionais, como a NATO e a CEE, e afectava as relações entre estas duas organizações e o Bloco Socialista dirigido pelo União Soviética (Teixeira 2003). Tudo aponta para que, em 1974-1975, Portugal fosse um caso de *relevância internacional*.

Apanhada de surpresa pelo golpe, a comunidade internacional, e os Estados Unidos em particular, concentraram os seus esforços no apoio às forças do centro-esquerda e do centro-direita na capital, e intervieram no rápido processo de descolonização, particularmente no caso de Angola (Maxwell 1995). Os mesmos métodos usados em Itália depois da II Guerra Mundial foram usados em Portugal. Os partidos moderados foram financiados pela administração americana, que, juntamente com as organizações internacionais das *famílias políticas* europeias – por vezes servindo de intermediários para os EUA – apoiou a formação dos quadros partidários. O impacto da ajuda externa, porém, foi limitado e largamente ultrapassado pelas poderosas mobilizações sociais e políticas conduzidas pela esquerda, por uma economia marcada por um amplo sector nacionalizado, bem como por uma fuga do país de capitais e de membros das elites económicas. Muito embora os factores políticos internos tenham desempenhado um papel determinante no sucesso das forças civis moderadas e na retirada final dos militares da cena política, o apoio internacional e a perspectiva de adesão à CEE foram mais importantes do que a primeira literatura sobre a transição deixava adivinhar (Pridham 2002).

A natureza da transição deixou vários legados ao sistema político: a presença dos militares que fora determinante para o derrube do Estado Novo requeria um lugar no novo regime. Após difíceis negociações, foi encontrado um lugar importante para os militares no seio das novas instituições, o qual haveria de condicionar o sistema político pelo menos até





1982. Em segundo lugar, a natureza autoritária de direita do Estado Novo, mas especialmente a radicalização da transição, garantiam um ascendente aos partidos de esquerda dentro do sistema partidário. Apesar disso, os conflitos entre os partidos Socialista e Comunista no decurso da transição tornou inviável qualquer coligação entre os dois maiores partidos da esquerda. Finalmente, a radicalização ocorrida no período de transição de actores políticos e da sociedade centrou-se na natureza do regime, e significou que isso se transformasse numa clivagem fundamental dentro da política portuguesa que, como veremos, serviu para minimizar outras divisões sociais e políticas junto do eleitorado. Voltamo-nos agora para o modo como o poder executivo foi criado e como foi evoluindo nas três últimas décadas, tendo em mente os legados tanto do autoritarismo como da transição para o regime democrático.

## O poder executivo

No caso português, a escolha de um regime semipresidencial é central para a compreensão do modo como o poder executivo foi concebido, e como ele se desenvolveu. Duverger definiu este modo de governo como dispondo de três características principais: um Presidente eleito por sufrágio directo e universal que tenha poderes consideráveis, e um Primeiro-Ministro e ministros possuindo poderes executivos e governamentais, e responsável perante um Parlamento (Duverger 1980, 166). A definição de Duverger peca por um aspecto, ou seja, pelo carácter vago do que se pode entender por *poderes consideráveis* do Presidente (Sartori 1994; Elgie 1999; Freire e Pinto 2005). Mais recentemente, Elgie reformulou os critérios de Duverger e suprimiu essa frase. De acordo com este autor, há regime semipresidencial sempre que um Presidente é eleito directamente para um mandato determinado e coexiste com um Primeiro-Ministro e um governo que são responsáveis perante um Parlamento. A partir destas normas constitucionais, podem emergir variadas práticas políticas, indo desde um Presidente que é mais uma figura de representação a outro que domina o executivo. A solução encontrada depende de três tipos de factores, a saber: os eventos que rodearam a criação do regime; os poderes constitucionais atribuídos aos restantes órgãos políticos; e a natureza da maioria parlamentar e a relação existente entre o Presidente e essa maioria (Elgie 1999, 280-299). Analisaremos de seguida o caso português à luz destes três factores.

A Constituição Portuguesa de 1976 é um documento de compromisso, um acordo obtido entre os dois principais actores políticos que dominaram





*Marina Costa Lobo, António Costa Pinto e Pedro Magalhães*

o período revolucionário de 1974-1976, a saber, os militares e os partidos que competiam para determinar a forma do Estado e do governo (Graham 1992, 287). A Constituição foi redigida por uma Assembleia Constituinte que trabalhou sob condições impostas pelos militares (do MFA), cristalizando desse modo um momento particular da história política portuguesa e condicionando o desenvolvimento subsequente da comunidade política (Moreira 1977, 76-83). Quando a Constituição foi revista em 1982, o equilíbrio de forças vigente em 1976 tinha-se alterado substancialmente com o declínio do poder dos militares, dos activistas revolucionários, e da esquerda de um modo geral. Assim, o ascendente temporário dos militares explica a escolha do semipresidencialismo. Olhando para as diferentes propostas feitas pelos diversos partidos na Assembleia Constituinte, Lucena sublinha que, inicialmente, nenhum deles propunha um regime semipresidencialista. Essa escolha só vem a ser feita como resultado do Segundo Pacto MFA-Partidos, assinado em 1976, ou seja, devido à pressão existente no sentido de se incluírem os militares no regime político nascente e ao acordo tácito de que o primeiro Presidente seria um militar (Cruz 1994; Lucena s. d., 17).

Que o Presidente fosse eleito por sufrágio universal significava que, a médio prazo, o cargo pudesse ser partidariado, encerrando assim a promessa de um futuro Presidente civil e partidário. No curto prazo, porém, a concessão feita pelos partidos políticos significou que o oficial que viesse a ser eleito Presidente viria a combinar no seu cargo a dupla legitimidade eleitoral e revolucionária.

A importância dos militares na transição para a democracia prolongou-se não apenas na eleição do general Eanes para a Presidência em 1976, mas igualmente por via da criação do Conselho da Revolução, presidido pelo mesmo oficial. A este corpo estavam confiados poderes relativamente amplos. Tinha poderes exclusivos no que toca à organização, funcionamento e disciplina das Forças Armadas, e podia aprovar acordos internacionais em matéria militar através de decretos-lei (Art.º 148 – versão de 1976). O Art.º 149 sublinha a independência do CR ao afirmar que os seus decretos-lei têm a mesma validade das leis da Assembleia da República ou dos decretos-lei do Governo. Esta reserva de poder é uma versão aligeirada do que o MFA havia solicitado no Primeiro Pacto MFA-Partidos assinado em 1975, ou seja, uma Assembleia Militar que tivesse poderes legislativos idênticos aos da Assembleia da República eleita. O CR era igualmente o garante do cumprimento da Constituição, ou seja, o defensor das *conquistadas* da Revolução (Art.º 146 – versão de 1976), e podia fazer recomendações com este fim, bem como declarar inconstitucionais medidas legislativas do governo, se não servissem os ideais da Revolução.



Dadas as extensas garantias sociais e as determinações económicas exaradas na Constituição, o CR tinha uma margem de manobra potencial muito grande para constringer as políticas governamentais. Nestes termos, era um Tribunal Constitucional *sui generis*, com um mandato para assegurar não só que os ideais revolucionários não seriam abandonados mas sim activamente defendidos depois de 1976. Linz e Stepan consideram que a consolidação da democracia ocorreu em 1982, data em que esta instituição foi desmantelada (Linz e Stepan 1997).

Ao Presidente foi confiado o poder de veto sobre diplomas oriundos tanto do parlamento como do Governo. Um veto presidencial não pode ser ultrapassado se o diploma tiver origem no Governo. Se a sua origem for parlamentar, esse veto pode ser ultrapassado por uma segunda votação por maioria absoluta ou de dois terços, dependendo da natureza do diploma. O Presidente pode ainda requerer a verificação da constitucionalidade dos diplomas do Parlamento ou do Governo, tanto *ex ante* como *ex post*.<sup>1</sup> Apesar destes poderes, a Constituição de 1976 colocava o Governo ao leme da actividade política e da Administração Pública (Art.º 185 – versão de 1976). Outras instituições, nomeadamente o Presidente, o Parlamento, e o Conselho da Revolução, beneficiavam de poderes que constringiam a função de coordenação global do Governo. É necessário ter em atenção a fraqueza inicial do Estado e do sistema de partidos, e a confluência das legitimidades revolucionária e democrática, para avaliar bem o espectro de funções e de competências do Presidente, nomeadamente o seu papel como garante constitucional, como Chefe das Forças Armadas, e representante da nação.

O Presidente tinha o poder de nomear o Primeiro-Ministro (Art.º 136 – versão de 1976) tendo em conta os resultados eleitorais. Este artigo dá-nos uma indicação do poder *potencial* do Presidente: se não houvesse nenhuma maioria no Parlamento, o Presidente podia tentar ele próprio construir uma maioria, como foi o caso em 1978. Além disso, a igual responsabilidade do Governo perante o Presidente e a Assembleia significava que o Presidente podia retirar a sua confiança política a um governo, ou seja, forçá-lo a demitir-se, mesmo que este dispusesse de apoio na Assembleia. De facto, pelo menos até 1982, o Governo situava-se na intersecção entre duas legitimidades exaradas na Constituição: a militar-revolucionária *vs.* a partidária-pluralista, representadas respectivamente pelo Presidente da República e o Conselho da Revolução, por um lado, e a Assembleia pelo outro (Canotilho e Moreira 1991, 27). A dificuldade do Governo em

<sup>1</sup> Até 1982 era o Conselho da Revolução que verificava a constitucionalidade das leis, passando depois essa tarefa para o Tribunal Constitucional.



*Marina Costa Lobo, António Costa Pinto e Pedro Magalhães*

afirmar o seu poder reflectia a luta entre essas duas tendências inerente à Constituição, especialmente quando não havia maioria na Assembleia.

Havia igualmente algumas disposições importantes que visavam proteger o Governo de um Parlamento fragmentado. O novo Governo não necessitava de apresentar uma moção de confiança ao Parlamento por ocasião da sua posse, facilitando assim a permanência de governos minoritários. A cláusula de minoria foi introduzida a pedido do PS, que esperava vencer as eleições sem obter a maioria, e que rejeitava a ideia de coligações (Sousa 1992, 63). Para que o Governo caísse era necessária a aprovação de duas moções de censura pela maioria absoluta dos deputados eleitos, num período de trinta dias (Art.º 198 – versão de 1976). Embora o Governo tivesse de se demitir se o seu programa fosse reprovado pela maioria simples da Assembleia, ou se uma moção de confiança fosse recusada, a própria Assembleia teria de ser dissolvida pelo Presidente se aprovasse moções de censura ou recusasse programas de governo por três vezes consecutivas.

Seis anos após a adopção da Constituição, esta foi revista com os votos favoráveis dos partidos que constituíam o governo de direita de então – PSD, CDS e PPM – bem como do PS. Os objectivos desta profunda revisão eram duplos: circunscrever os poderes do Presidente e subordinar os militares ao poder político-partidário. Nesse sentido, foi extinto o Conselho da Revolução e os seus poderes redistribuídos por outras instituições entretanto criadas, todas dominadas pelos partidos, nomeadamente um Conselho de Estado, de carácter consultivo junto da Presidência da República, e um Tribunal Constitucional. No que toca aos poderes presidenciais, a mais importante alteração foi a seguinte: embora o Governo continuasse a ser responsável perante o Presidente e a Assembleia, ele era *politicamente* apenas responsável perante a Assembleia. Isto significava que, contrariamente ao que acontecia na primeira versão da Constituição, o Presidente não podia demitir o Governo invocando falta de confiança política, embora o pudesse fazer em circunstâncias políticas *excepcionais*. O Artigo 136 foi revisto, restringindo os poderes do Presidente de demitir o Governo a casos em que estivesse em causa «o regular funcionamento das instituições democráticas» (Art.º 195 – versão de 1982). Mesmo assim, a sua capacidade para dissolver o Parlamento foi preservada, embora sujeita a certas limitações temporais – nomeadamente, a Assembleia não poderia ser dissolvida nos seis primeiros meses a seguir a uma eleição legislativa, nem nos últimos seis meses do mandato presidencial, nem no decurso de um estado de emergência (Art.º 175 – versão de 1982).

Numa perspectiva comparativa, a revisão constitucional de 1982 diminuiu consideravelmente os poderes do Presidente, colocando-os abaixo da média dos poderes presidenciais em regimes semipresidencialistas (Siaroff



2003). No entanto, parece que o consenso que se gerou em torno da efectiva redução dos poderes presidenciais pode ter sido exagerado. Na verdade, parece que se basearam não só na redução dos poderes presidenciais *per se*, mas igualmente nas mudanças no sistema partidário que vieram a produzir governos maioritários estáveis. Na sequência dos dois mandatos do general Eanes (1976-1980; 1980-1986), Mário Soares, o líder histórico dos socialistas, tornou-se o primeiro Presidente civil da democracia portuguesa. Pouco depois de ter sido eleito, o PSD ganhou a primeira de duas maiorias absolutas (1987-1995). Assim, a presidência de Mário Soares, que se estendeu de 1986 a 1996, foi quase toda exercida em coabitação com uma maioria absoluta de um só partido (apêndice 2). Entre 1987 e 1995, maiorias absolutas de um só partido, conjugadas com um Presidente que se via a si próprio como um árbitro e um facilitador, e não como um chefe de governo, contribuíram para definir o Presidente português como um observador interessado e mesmo activo, mas não como o centro do poder executivo, o qual se manteve firmemente nas mãos do Primeiro-Ministro e do seu governo.

O Presidente seguinte, o socialista Jorge Sampaio, também cumpriu dois mandatos (1996-2001; 2001-2006). A sua presidência coincidiu com o início da experiência de governo minoritário de um só partido liderada por António Guterres. Assim, entre 1996 e 2001, tanto a Presidência como o Governo estiveram nas mãos do PS. Na sequência da demissão de António Guterres, em finais de 2001, novas eleições trouxeram ao Governo uma coligação de centro-direita entre o PSD e o CDS. Mas o regresso da instabilidade política em 2002-2004 permitiu ao Presidente Sampaio determinar a formação de um governo e a dissolução do Parlamento. A experiência de 2002-2004 sugere que os poderes constitucionais ainda conferem ao Presidente grande poder em tempos de instabilidade governativa, e alerta-nos contra interpretações minimalistas do papel do Presidente no sistema político.

As transformações no poder executivo que ocorreram ao longo das três últimas décadas serviram para que os militares deixassem de desempenhar funções no sistema político, e para submeter as instituições castrenses ao poder civil. Por conseguinte, os eventos que rodearam a criação do regime conduziram a uma redução dos poderes presidenciais a médio prazo, nomeadamente, na revisão constitucional de 1982. Na verdade, essa revisão circunscreveu os poderes do Presidente, nomeadamente o poder de demitir governos. A natureza das maiorias parlamentares que se lhe seguiram, ou seja, a concentração de votos em dois partidos do centro fez com que a norma desde 1987 seja a de governos de um só partido, e isso contribuiu para reforçar o papel do Primeiro-Ministro relativamente a outras



*Marina Costa Lobo, António Costa Pinto e Pedro Magalhães*

instituições (Lobo 2005a, 2005b). No entanto, os poderes do Presidente permanecem operacionais em tempos de instabilidade política, como o final da presidência de Sampaio claramente demonstrou. Além do mais, os Presidentes têm utilizado os seus poderes de envio de legislação ao Tribunal Constitucional e o seu poder de veto para influenciar o modo de fazer política, como iremos ver mais adiante. De uma forma clara, as mudanças no sistema partidário entre 1976 e 2005 estão subjacentes à evolução do poder executivo, e são essas mudanças que nos ocupam de seguida.

## **Os sistemas eleitoral e de partidos**

As regras que constituem o sistema eleitoral do Parlamento português permanecem basicamente aquelas que foram concebidas para as eleições para a Assembleia Constituinte em 1975, as primeiras eleições democráticas que se seguiram ao golpe de 1974 que pôs fim ao regime autoritário. Por um lado, Portugal preservou intocado desde então o uso da Representação Proporcional (RP) na fórmula de conversão de votos em mandatos. Por outro lado, também conservou um sistema de lista fechada, no qual os eleitores escolhem apenas a lista apresentada pelos partidos contendo candidatos para todos os lugares disponíveis no distrito, e os lugares são distribuídos aos candidatos na proporção dos votos obtidos e na ordem previamente estabelecida na lista apresentada.

A adopção destas regras particulares no período de transição para a democracia parece estar relacionada com um factor comum: a absoluta novidade e falta de institucionalização da maioria dos partidos políticos que emergiram imediatamente antes ou depois do golpe de 1974. Por um lado, na ausência de um partido claramente dominante, capaz de impor determinadas regras, e com os partidos na incerteza quanto ao apoio eleitoral que teriam nas eleições que se avizinhavam, a opção em que acordaram foi aquela que lhes permitia melhor resguardar as suas hipóteses, ou seja, um sistema proporcional (Magalhães 2003). Por outro lado, com excepção do Partido Comunista, todos os restantes partidos careciam de raízes locais ou de organização política nacional. Assim, o monopólio dos partidos na apresentação de candidaturas e o controlo nacional sobre a composição das listas emergiu como um instrumento útil para o reforço das lideranças e para a centralização (Montabés e Ortega 1999; Magalhães 2003).

Algumas limitações, contudo, impuseram-se ao modo como a fórmula de RP se aplicou à representação dos pequenos partidos. Embora Portugal tenha permanecido sempre um sistema multipartidário, com um mínimo de cinco partidos a assegurar representação parlamentar em cada momento,





dois elementos contribuíram para mitigar a proporcionalidade do sistema. Primeiro, entre as várias fórmulas que poderiam ter sido escolhidas, aquela que mereceu a preferência – a fórmula d’Hondt – é aquela que produz maior favorecimento dos maiores partidos. Segundo, e mais importante, a conversão de votos em mandatos não é efectuada num círculo nacional único, mas antes em cada uma das vinte e duas unidades administrativas em que o país se divide, incluindo aqui duas unidades para os emigrantes (uma para os cidadãos portugueses residentes na Europa, outra para os residentes fora da Europa).

Estas unidades foram concebidas de modo a coincidir com unidades administrativas preexistentes e estáveis, os distritos. Além disso, o número de deputados a eleger tem-se mantido genericamente proporcional à população recenseada em cada distrito: o rácio entre o número de eleitores recenseados e deputados eleitos por distrito situa-se hoje entre os 54 066 (no pequeno distrito eleitoral de Portalegre) e 37 182 no grande círculo eleitoral de Lisboa.

Ambas estas características impediram que tivesse havido problemas de *gerrymandering* como os que são frequentes em países como os EUA, Austrália, França, Japão ou Espanha (Freire 2003). No entanto, há enormes diferenças entre esses distritos em termos de magnitude. Enquanto alguns distritos são bastante grandes em termos do número de deputados a eleger – Lisboa elege 48 e o Porto 38 – outros são extremamente pequenos, como Bragança e a Guarda, com 4 cada, Évora com 3, e Portalegre com 2, bem como os círculos eleitorais da emigração, com 2 deputados cada um. De facto, nada menos do que dez dos 22 círculos eleitorais de Portugal elegem 5 deputados ou menos. Desvios em relação à proporcionalidade têm sido reforçados, ao longo do tempo, quer pelas mudanças demográficas que levaram a uma diminuição da população recenseada no interior do país, quer por uma emenda constitucional de 1989 que diminuiu o número de deputados de 250 para 230.

Como consequência dessa alteração, a dimensão média dos distritos passou de 11,4 para 10,5 deputados, e o «limiar de representação efectiva» – a percentagem de voto popular que um partido necessita de obter num distrito médio para conseguir ganhar um assento parlamentar<sup>2</sup> – subiu de 6,2% para 6,8%, o que o situa acima do limiar legalmente imposto em países como a Alemanha ou a Nova Zelândia (pós-1996), e acima de limiares efectivos que se encontram noutros países com sistema de RP como a

---

<sup>2</sup> Usamos aqui a medida proposta por Arend Lijphart. A sua fórmula de cálculo é feita somando os dois quocientes, que se obtém dividindo 0,5 pela magnitude dos círculos mais um e dividindo 0,5 pelo dobro da magnitude dos círculos. Veja-se Lijphart (1994, 27).



Áustria, a Finlândia, a Suécia, a Noruega, o Luxemburgo, Israel, a Holanda e a maior parte das novas democracias da Europa de Leste (Birch 2001). Por outro lado, a desproporção eleitoral média nas eleições portuguesas entre 1975 e 2005, medidas pelo índice de Gallagher,<sup>3</sup> foi de 4,8%. Entre os países da Europa Ocidental com sistema de RP, apenas a Islândia, a Noruega, a Grécia e a Espanha exibem, em média, níveis mais elevados de desproporcionalidade. Estes factores contribuíram – embora não constituam a única explicação – para produzir um nível relativamente baixo de fraccionalização do Parlamento português, como explicaremos adiante.

As consequências do sistema de listas fechadas também foi claramente visível na vida política portuguesa, nomeadamente nos padrões de selecção de candidatos e no nível geral de democratização interna dos partidos políticos. Tal como previsto em muita da literatura comparativa (Gallagher e Marsh 1988; Carey e Shugart 1995; Norris 1996), o sistema de lista fechada contribuiu para aumentar o controlo das direcções partidárias sobre os candidatos individuais. Embora haja algumas variações entre os principais partidos políticos portugueses neste aspecto, não há um único exemplo no qual os militantes de base desempenhem um papel activo no recrutamento dos deputados, processo que se tem mantido tipicamente centralizado, e no qual os órgãos nacionais têm controlo completo sobre a composição das listas ou, pelo menos, poderes para tomar as decisões finais (Cruz 1995; Freire 2001). Em resultado desta situação, a ocorrência de *pára-quedismo* de dirigentes nacionais como candidatos em distritos em relação aos quais não têm laços políticos visíveis é relativamente frequente, e a disciplina partidária permanece muito forte (Opello 1986; Montabés e Ortega 1999, Leston-Bandeira 2002).

Nas primeiras eleições legislativas, realizadas em 1976, emergiram quatro partidos políticos que ainda hoje constituem o centro do sistema partidário português. Com a excepção do PCI,<sup>4</sup> fundado em 1922, esses partidos foram formados pouco tempo antes ou depois do golpe. Assim, o PS foi fundado na Alemanha em 1973, enquanto o PSD, de centro-direita, e o CDS-PP, conservador, foram fundados em meados de 1974, conforme já referido.

Inicialmente, o ambiente radicalizado no qual os partidos tinham de operar, também os condicionou ideologicamente. Na atmosfera

<sup>3</sup> Desproporcionalidade é a diferença entre a percentagem de deputados e a percentagem de votos, e mede-se aqui através do índice de Gallagher dos mínimos quadrados. Veja-se Gallagher (1991).

<sup>4</sup> Nas eleições de 2002, o PCP concorreu em coligação com o PEV (*Partido Ecologista Os Verdes*) na CDU (*Coligação Democrática Unitária*). O PEV é um micropartido que subsiste essencialmente devido ao apoio político e organizativo dos comunistas.



revolucionária de 1974-1975, os partidos da direita «tendiam a definir-se a si próprios muito mais à esquerda do que a sua liderança e a sua base social sugeririam» (Bruneau e MacLeod 1986, 87) – mesmo que fosse apenas para serem autorizados a funcionar pelo MFA. Um elemento revelador é o facto de o partido político que se situava mais à direita do espectro político em Portugal, o CDS, se chamar Centro Democrático Social. O outro partido de centro-direita, o Partido Popular Democrático, PPD, chamou-se a si próprio social-democrata quando de facto quem representava a social-democracia da Europa Ocidental em Portugal era o PS, que se apresentava como mais radical do que na realidade era, pelas mesmas razões (Bruneau 1997).

O conflito entre os dois maiores partidos da esquerda derivou do período de transição, quando um tema político – o da natureza política do regime – dominou todos os outros. O Partido Comunista opunha-se a uma democracia liberal na linha da Europa Ocidental, e isso separava-o do Partido Socialista que surgiu como o mais fervoroso defensor desse modelo (Bosco 2001). Eleitoralmente, a relativa hegemonia do PS à esquerda foi estabelecida desde a primeira eleição. Contudo, dada a sua desavença fundamental sobre a natureza do regime e sobre a sua orientação externa, bem como o contexto da *Guerra Fria*, o PS recusou sempre qualquer coligação com o PCP, com medo de perder muito do seu eleitorado moderado, ganho precisamente porque em 1975-1976 o PS tinha aparecido como a mais efectiva barreira contra o assalto do PCP ao poder. Poderia, contudo, aliar-se pontualmente ao PPD ou ao CDS.

A figura 1 mostra o grau de fragmentação política entre 1976 e 2005.<sup>5</sup> Até 1980, o número efectivo de partidos parlamentares (NEPP) decresceu de 3,47 para 2,46.<sup>6</sup> Esta diminuição deveu-se essencialmente à coligação pré-eleitoral que foi formada pela direita em meados de 1979 entre o centrista PPD, o conservador CDS e os monárquicos do PPM, designada Aliança Democrática (AD). A AD dissolveu-se antes das eleições de 1983, levando o NEPP a voltar a crescer para 3,36. Nas eleições legislativas seguintes, esse valor atingiu o seu máximo com 4,23, graças à entrada de um novo partido do centro-esquerda, formado pelo Presidente cessante, o PRD (Partido Renovador Democrático), que foi buscar votos à esquerda e que foi a principal causa do crescimento da fragmentação parlamentar. Depois dessa data, o NEPP voltou a descer para níveis relativamente baixos

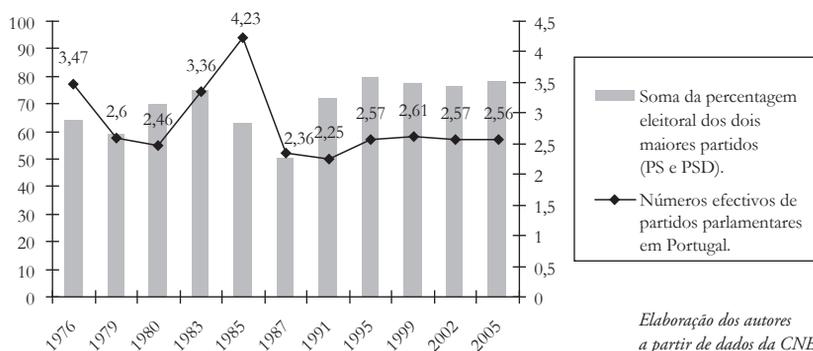
<sup>5</sup> Veja-se o apêndice 1 para os resultados eleitorais entre 1976 e 2005.

<sup>6</sup> O número efectivo de partidos parlamentares deriva da seguinte fórmula, desenvolvida por Laakso e Taagepera (1979) :  $N = (\sum p_i^2)^{-1}$  onde N é o número efectivo de partidos e Pi a proporção de assentos ganhos pelo partido i.



quando o PSD ganhou a maioria absoluta no Parlamento, resultado que repetiu em 1991. Em 1995 deu-se uma alternância no governo, com o PS a ficar a quatro assentos da maioria absoluta. Em 1999, o PS voltou a não conseguir uma maioria absoluta. Na verdade, melhorou a sua percentagem de votos, mas pouco, obtendo exactamente metade (115) dos assentos parlamentares.

**Figura 1 – Número efectivo de partidos parlamentares em Portugal e soma da percentagem eleitoral dos dois maiores partidos (PS e PSD) 1976-2005**



Desde 1987 os níveis baixos de NEPP têm sido uma constante, graças ao domínio da Assembleia pelos dois maiores partidos que alternaram no governo, o PS de centro-esquerda e o PSD de centro-direita. Este domínio tem-se reflectido num declínio de longo prazo dos partidos mais pequenos nos extremos do sistema, nomeadamente os conservadores do CDS-PP e os comunistas (veja-se apêndice 1). Apesar do que parece ser um terreno cada vez menor para os pequenos partidos, um novo partido emergiu em 1999 na extrema-esquerda, e tem vindo a experimentar tanto um crescimento como uma consolidação – trata-se do Bloco de Esquerda (BE).

O Bloco de Esquerda resulta da associação de partidos e movimentos de extrema-esquerda; disputou a sua primeira eleição em 1999 e defende princípios ideológicos de esquerda libertária. Desde 1999 que tem vindo a aumentar a percentagem de votos, de 2,4% para 6,4% em 2005, e viu o número de deputados crescer de 2 para 8 no mesmo período. Até à data, porém, esta fragmentação não teve impacto no nível global de NEPP.

O NEPP serve tanto para reflectir como para explicar alterações na composição e durabilidade dos governos portugueses, com a importante excepção do período 2002-2004 (apêndice 2). No decurso da primeira década de democracia (1974-1987), os governos eram bastante vulneráveis:

nenhum cumpriu um mandato completo, e duraram em média onze meses cada um. Em contraste, entre 1987 e 2002, os dois partidos de centro, o PS e o PSD alternaram no governo (Lobo 2005b), mas não o fizeram em condições idênticas. Tal como já foi referido, o PS ganhou as eleições de 1995 e de 1999 mas em nenhuma delas conseguiu a maioria absoluta. Depois de 1999, os socialistas tiveram dois anos difíceis no governo, com uma combinação de indicadores económicos a piorar, uma quebra acentuada na popularidade do Primeiro-Ministro e um Parlamento com crescentes dificuldades de funcionamento. Na sequência de resultados medíocres nas eleições autárquicas de Dezembro de 2001, o Primeiro-Ministro António Guterres demitiu-se e o Presidente Sampaio convocou eleições legislativas (Lobo e Magalhães 2003). Nas eleições de 2002, o PSD ganhou mas sem maioria absoluta. Nesse quadro, chegou ao poder uma coligação de direita entre o PSD e o CDS sob a liderança de Durão Barroso. Mas este Governo não iria durar muito: durou aproximadamente dois anos, até que Durão Barroso anunciou que seria o futuro Presidente da Comissão Europeia e, como tal, se demitia do cargo de Primeiro-Ministro.

Perante esta situação, o Presidente Sampaio escolheu não dissolver o Parlamento e nomeou para Primeiro-Ministro o sucessor escolhido pelo PSD, Santana Lopes, apesar dos apelos da oposição para que não o fizesse. O Governo de Santana Lopes tinha apoio maioritário no Parlamento mas revelou fragilidades internas importantes. Esses problemas políticos no meio de uma crise económica persistente fizeram com que se deteriorasse rapidamente a percepção pública do Governo. Quatro meses depois de ter nomeado o Primeiro-Ministro, o Presidente Sampaio decidiu dissolver o Parlamento e convocar novas eleições (Freire e Lobo 2006). Em Março de 2005, os socialistas regressaram ao poder com uma maioria absoluta, a primeira na história do partido.

Mesmo tomando em consideração este período de dois anos (2002-2004), o decréscimo no número de partidos relevantes no sistema partidário e o aumento na estabilidade governativa quando se compara o antes e o depois de 1987 são muito significativos (Lobo 2005b; Magalhães 2003). Que poderá estar por trás deste realinhamento? Primeiro, a falta de ancoragem dos partidos políticos na sociedade portuguesa, evidenciada repetidamente pelos elevados níveis de volatilidade eleitoral em várias eleições, foi fundamental para permitir a concentração dos votos (Gunther e Montero 2001). Apesar de as clivagens sociais serem muito profundas em Portugal, elas não são importantes vaticinadores de voto. Isto deve-se, em larga medida, ao contexto político dentro do qual ocorreu a primeira mobilização de voto, em 1974-1975. Como já vimos acima, outra dimensão do conflito (o tipo de regime a ser estabelecido) tece um impacto importante na mobilização

política, e, uma vez que a democracia se consolidou, este conflito perdeu importância, deixando um eleitorado centrista que é bastante sensível a factores políticos de curto prazo (Freire *et al.* 2004). Em segundo lugar, as sucessivas eleições presidenciais, nas quais os eleitores dos pequenos partidos tendem a votar estrategicamente, podem ter facilitado a troca de votos em favor dos grandes partidos de centro nas eleições legislativas.

O aumento da estabilidade governativa a partir de 1987 teve importantes consequências para a actividade legislativa, e para o controlo governamental do Parlamento. O quadro 1 compara o número de leis de origem parlamentar (projectos de lei) com as leis de origem governamental (propostas de lei) entre 1976 e 1999. Olhando primeiro para os projectos de lei, parece que o Parlamento português se manteve muito activo: há um substancial número de projectos apresentados em cada ano pelos grupos parlamentares, e a percentagem desses projectos que é finalmente aprovada aproxima-se dos 20%, mesmo em casos de maiorias absolutas. Isto singulariza o Parlamento português no contexto dos parlamentos ocidentais, onde apenas cerca de 10% dos projectos de lei apresentados são efectivamente

**Quadro 1 – Produção legislativa do Parlamento português, 1976-2002<sup>7</sup>**  
(Média anual em cada legislatura; % em relação ao número total de deputados/leis apresentadas pelo Governo)

|                                | I<br>(1976-<br>-1980) | II<br>(1980-<br>-1983) | III<br>(1983-<br>-1985) | IV<br>(1985-<br>-1987) | V<br>(1987-<br>-1991) | VI<br>(1991-<br>-1995) | VII<br>(1995-<br>-1999) | VIII<br>(1999-<br>-2002) |
|--------------------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------|------------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------|--------------------------|
| Projectos de Lei apresentados  | 78,5                  | 79,7                   | 148,0                   | 165,5                  | 112,8                 | 107,8                  | 117,8                   | 179,3                    |
| Rejeitados (%)                 | 14,6                  | 13,0                   | 5,7                     | 4,2                    | 18,0                  | 23,4                   | 15,7                    | 16,7                     |
| Aprovados em Votação Final (%) | 31,5                  | 13,0                   | 9,8                     | 24,5                   | 20,4                  | 18,3                   | 37,6                    | 35,7                     |
| Propostas de Lei apresentadas  | 83,0                  | 43,7                   | 51,5                    | 22,0                   | 44,0                  | 29,5                   | 65,5                    | 37,3                     |
| Rejeitadas (%)                 | 3,3                   | 0,0                    | 0,0                     | 9,1                    | 0,0                   | 0,0                    | 3,8                     | 0,9                      |
| Aprovadas em votação final (%) | 54,4                  | 49,6                   | 68,0                    | 34,1                   | 94,9                  | 88,9                   | 81,3                    | 70,5                     |

Fonte: (Leston-Bandeira e Freire 2005, 74).

<sup>7</sup> Os valores referentes aos projectos apresentados pelos deputados excluem legislação municipal. Tal como se explica noutro local, a legislação municipal necessita de ser excluída deste quadro para se ter uma percepção adequada da produção legislativa do Parlamento português. Veja-se também Leston-Bandeira (2001, 145).



aprovados (Freire *et al.* 2001, 66). Não obstante o que acabamos de referir, o número de diplomas apresentados pelos governos e que foram aprovados cresceu substancialmente entre 1987 e 1999. Entre 1987 e 1999, a *lei dos 90%* passou também a aplicar-se à Assembleia da República. Nesse período, 88% das leis apresentadas pelo governo foram aprovadas pelo Parlamento (Freire *et al.* 2001).

Não só os governos estáveis foram capazes de fazer aprovar quase toda a sua legislação no Parlamento, como é importante notar que por vezes as leis de iniciativa parlamentar não passam de autorizações legislativas que concedem ao Governo capacidade para legislar em matéria que estava normalmente reservada ao Parlamento. Além disso, os governos têm feito um uso extensivo e cada vez mais frequente de decretos-lei, que não requerem aprovação parlamentar. Finalmente, os governos sofreram uma série de alterações organizacionais que lhes asseguram maior eficácia e coordenação, a partir de finais da década de 1980 (Lobo 2005b). Nestes termos, a constituição, o sistema de partidos e mudanças organizacionais contribuíram para reforçar o Governo e o Primeiro-Ministro como o *locus* do poder executivo no sistema político português. A seguir discutiremos a existência de contrapesos a esse poder.

## **Contrapesos à acção governativa**

O impacto que as escolhas eleitorais têm nas políticas públicas depende de uma série de factores, incluindo constrangimentos internacionais, a institucionalização das políticas em causa e seu passado, bem como o contexto social e económico em que essa política se insere (Schmidt 2002, 174). Para além desses factores, o sistema político pode igualmente servir para reduzir ou amplificar o impacto das escolhas eleitorais nas políticas públicas, dependendo do modo como o poder está disseminado entre instituições políticas independentes do ramo executivo. Uma maior disseminação do poder conduzirá a um executivo mais fraco, com menor capacidade para promover a alteração de políticas públicas, e vice-versa. Há três abordagens principais na literatura que tentam medir o modo como as democracias disseminam o poder (Lijphart 1999; Tsebelis 2002; Schmidt 1996). Estas abordagens são largamente compatíveis e complementares entre si.

De acordo com Lijphart, as instituições políticas podem-se basear em lógicas maioritárias ou de consenso. Um sistema político baseado numa lógica maioritária caracteriza-se, entre outros elementos, por um executivo forte que controla o legislativo, um Estado centralizado, governos monopartidários maioritários, um sistema bipartidário e um sistema eleitoral



maioritário. Pelo contrário, um sistema baseado no consenso exhibe um relativo equilíbrio entre o executivo e o legislativo, um Estado não unitário (federal, regional ou simplesmente descentralizado), governos de coligação, sistema multi-partidário e sistema eleitoral proporcional. No sistema político maioritário, o executivo é o *locus* do poder (que pode ser ou não colegial); em contraste, num sistema político de consenso, o poder é disseminado por várias instituições que são independentes do ramo executivo.

Tsebelis (2002) desenvolveu uma linha de argumentação paralela usando a figura dos *veto players*. De acordo com este autor, um *veto player* é um actor político (individual ou colectivo) cujo acordo é necessário para uma mudança política. O número destes jogadores, a sua coesão e a sua proximidade ideológica condicionam a facilidade com que é possível alterar o *status quo*. Usando a abordagem de Tsebelis, poderemos caracterizar a democracia de consenso de Lijphart como um sistema com múltiplos pontos de veto, ao passo que as democracias maioritárias teriam poucos pontos de veto.

De forma semelhante, Manfred Schmidt (1996; 2002, 178) propõe um índice de constrangimentos contramaioritários, o qual consiste numa escala aditiva composta por seis variáveis: 1) pertença à União Europeia; 2) grau de descentralização da estrutura administrativa; 3) dificuldade de revisão constitucional; 4) bicamaralismo forte; 5) autonomia do banco central; 6) uso frequente do referendo. Países com um resultado entre 1 e 2 nesta escala são aqueles em que o executivo tem potencial para dominar todo o sistema político. Pelo contrário, países com resultados entre 4 e 6 nesta escala serão aqueles que possuem estruturas constitucionais que limitam severamente a capacidade de acção dos governos. Considerando o caso português em qualquer das três perspectivas abordadas, e todas elas calculadas para finais da década de 1990, inícios de 2000, Portugal entra firmemente no campo das democracias maioritárias (Lijphart 1999), no grupo dos países com número baixo de *veto players* ( $n=2$ ) (Schmidt 2002), e como país com sistema político onde poucos constrangimentos contramaioritários existem ( $n=1$ ) (Schmidt 2002). Portugal fica assim no grupo de países como a Islândia, a Noruega, a Suécia e o Reino Unido.

Neste contexto, é importante voltar a discutir o papel do Presidente da República, que pode ser, em certos casos, um *veto player* no sistema político português – mas isso depende fundamentalmente do tipo de governo que ele enfrenta. Sempre que o Presidente enfrenta um governo que dispõe de maioria absoluta no Parlamento, os seus poderes de veto são muito limitados. Embora o poder de veto a um decreto-lei seja supostamente definitivo e não possa ser ultrapassado, um governo apoiado numa

sólida maioria pode simplesmente reapresentar o diploma vetado, desta vez como lei parlamentar, e fazê-lo aprovar por maioria absoluta – situação que ocorre igualmente com outros diplomas parlamentares. Há apenas poucas matérias sobre as quais o Presidente que enfrenta uma maioria hostil tem efectivo poder de veto. No caso de legislação sobre eleições e referendos, defesa nacional, estado de emergência e Tribunal Constitucional, é necessária uma maioria de dois terços para ultrapassar um veto presidencial (Magalhães 2003, 199-200). Naturalmente que um Presidente que enfrenta um governo minoritário de um partido diferente tem a possibilidade de usar o seu veto de forma mais efectiva. Desde que a Presidência passou a ser civil e partidária em 1986, contudo, esta situação só se verificou por um período de tempo muito breve, durante o início do primeiro mandato de Mário Soares, entre 1986 e 1987, quando estava no poder o governo minoritário de Cavaco Silva.

Apesar destas importantes ressalvas ao poder de veto do Presidente, é importante não subestimar a capacidade de um Presidente popular em moldar a percepção pública de um governo, e, conseqüentemente, da política governativa, seja através do uso do direito de veto, seja através do envio de legislação ao Tribunal Constitucional – mesmo que esta acção não seja, por si só, definitiva. Para além destes instrumentos constitucionais, a Presidência de Mário Soares desenvolveu contactos privilegiados com os média através das *Presidências Abertas*. Nestes eventos, uma região ou sector político eram objecto da atenção do Presidente, sublinhando as falhas do Governo (Serrano 2002; Araújo 2003; Lobo 2005b). Estas iniciativas, que foram continuadas pelos Presidentes seguintes, reforçaram o papel do Presidente na determinação da agenda política e forçaram o Governo a responder aos assuntos que eram periodicamente levantados. Este exemplo serve para ilustrar que o papel do Presidente pode-se tornar maior do que aquilo que a Constituição deixava entrever, especialmente nos seus segundos mandatos (que são os mandatos finais), quando os Presidentes deixam de ter preocupações com a reeleição: eles podem tornar-se num contrapeso *de facto* à acção governativa, mesmo que não possam ser *de jure* um jogador com direito de veto.

Considerando o índice contramaioritário de Schmidt, está claro que as estruturas constitucionais foram concebidas para constringer o *demos*: a Constituição instituiu um Estado unitário (com as importantes excepções das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores), uma legislatura unicameral, e não previu a realização de referendos.

No que diz respeito à dificuldade de efectuar revisões constitucionais, Portugal pertence ao grupo de países em que existe supremacia legislativa (Lutz 1994, 363), ou seja, onde um voto legislativo é suficiente para



garantir uma revisão constitucional.<sup>8</sup> Uma revisão da Constituição requer uma iniciativa dos deputados e tem êxito se for votada por dois terços da totalidade dos deputados, não podendo o Presidente opor-se à sua promulgação (Art.º 284-287 da Constituição).

Portugal permanece um dos países mais centralizados da Europa Ocidental, dado que não existe nenhum nível intermédio entre o governo local e o governo nacional, e tendo o poder local muito poucos recursos e competências. Além disso, a tradição administrativa herdada do passado, caracterizada por um considerável peso do Estado na sociedade e da centralização na administração pública, foi substancialmente reforçada depois da democratização. Nestes trinta anos de democracia assistiu-se ao crescimento do Estado, tanto na economia como na sua capacidade de provedor de serviços de bem-estar (Esping-Andersen 1994; Lopes 1996; Lobo 2005b). Além disso, o papel do Estado do lado da despesa aumentou substancialmente, quase duplicando em termos de percentagem do PIB, nos últimos vinte anos.<sup>9</sup> Parte deste aumento explica-se pelo crescimento do papel do Estado como fornecedor de serviços sociais, incluindo a educação, a saúde e a segurança social.

Os referendos foram pouco frequentes em Portugal. Na Constituição de 1976, não estava sequer prevista a sua realização. Só a terceira revisão constitucional, em 1989, permitiu que viessem a realizar-se, debaixo de várias condições, nomeadamente por iniciativa do Parlamento ou do Governo e não por iniciativa popular, e apenas em alguns domínios. Os referendos foram criados em Portugal, efectivamente, como mais um dispositivo ao dispor dos governos, e não como mais um canal aberto para o *demos* intervir no processo de decisão política. A revisão constitucional de 1997 alargou o direito de iniciativa de referendos a grupos de cidadãos, e também autorizou que pudessem ser realizados sobre assuntos atinentes a tratados internacionais. Esta opção abriu as portas a que viesse a ser efectuado um referendo aos tratados da UE aprovados pelo Parlamento (Sousa 1999, 36). Na prática, só houve três referendos em Portugal – sobre a descriminalização do aborto (1998 e 2007) e sobre a criação das regiões administrativas (1999).

---

<sup>8</sup> Os outros países que formam parte do mesmo grupo são a Áustria, Botswana, Brasil, Alemanha, Índia, Quênia, Malásia, Nova Zelândia, Papuásia-Nova Guiné e Samoa. De acordo com o mesmo autor, o tamanho da maioria não tem impacto na taxa de emendas às constituições da sua amostra (32 democracias com constituições escritas).

<sup>9</sup> É claro que o papel do Estado na economia se alterou radicalmente em 1974 com as nacionalizações realizadas nessa altura, e que foram parcialmente revertidas depois de 1989. Aqui apenas nos referimos à despesa pública directa na administração pública, e não incluímos o sector empresarial do Estado.



De acordo com o índice contramaioritário de Schmidt, Portugal só obtém um ponto, precisamente a sua pertença à UE, que ocorreu em 1986. Em termos de políticas públicas, a pertença à UE significa que o governo português tem menos margem de manobra para tomar decisões autónomas. Isto deve-se ao facto de que, quando uma política pública é europeizada, a tomada de decisão ocorre a nível supranacional, dentro das instituições da UE. Os grandes avanços na integração europeia que se deram depois de Portugal ter aderido significam que o número de políticas públicas que entretanto se europeizaram cresceu significativamente, sendo que a criação da moeda única em 1999 simboliza esta tendência. O seu impacto no governo português tem sido complexo. Embora seja correcto afirmar que a pertença à UE diminui a autonomia e o poder do Governo em termos de iniciativas de políticas públicas, e se é verdade que os partidos da oposição, especialmente aqueles com menores hipóteses de aceder ao poder criticam a UE por diminuir a soberania nacional, as coisas *de facto* não se passam bem assim, por duas razões.

Portugal, como beneficiário líquido de fundos da UE, viu várias áreas de políticas públicas beneficiarem imenso da europeização, nomeadamente as infra-estruturas, a educação e a transformação sectorial, para só nomear algumas (Lopes 1991; Lobo e Lains 2007). Na verdade, a europeização tem sido entendida como fundamental para o melhoramento dos resultados da democracia medidos em termos de indicadores sociais e económicos. O efeito é que o Estado, e o Governo como seu máximo representante na UE, têm saído reforçados deste processo, e não enfraquecidos, dado a sua eficiência geral ser percebida como mais elevada desde a primeira década da democracia. Além disso, o governo português tem assento no Conselho de Ministros da UE, o que lhe atribui um papel no processo de tomada de decisão a nível supranacional. Esta presença joga depois a seu favor nas relações interinstitucionais a nível interno, particularmente na relação com o Parlamento que permanece mal equipado para intervir eficazmente no desenvolvimento da UE. Talvez de modo paradoxal, o ascendente do governo português relativamente às outras instituições nacionais é reforçado, de um modo geral, graças à existência da UE como uma condicionante externa.

O índice contramaioritário não toma em consideração os desenvolvimentos do sistema partidário que figuram de modo proeminente na tipologia de Lijphart de democracias maioritárias ou de consenso. Tal como mostramos acima, o sistema partidário português medido pelo número efectivo de partidos políticos tornou-se efectivamente um sistema bipartidário, reforçando assim as tendências encontradas no índice contramaioritário.



*Marina Costa Lobo, António Costa Pinto e Pedro Magalhães*

Tomando todos os indicadores em consideração, torna-se claro que o sistema político português evoluiu de uma maneira nitidamente maioritária devido às alterações constitucionais e no sistema de partidos que ocorreram a partir de meados da década de 1980. Não só temos uma Constituição que, especialmente depois de 1982, favorece *de facto* o domínio do Governo dentro do ramo executivo e face ao ramo legislativo, sempre que detém uma maioria parlamentar, como Portugal – apesar de todas as pressões em contrário – permanece um país centralizado e um Estado unitário. Quanto ao sistema partidário, este evoluiu para um padrão de voto bipartidário que se tem mantido desde 1987, embora não de forma consistente. Tal como vimos anteriormente, a redução do número efectivo de partidos parlamentares não tem sido suficiente para garantir maiorias absolutas. Estas ocorreram apenas entre 1987 e 1995 e desde 2005.

## **Reformas institucionais**

A questão das reformas institucionais tem estado virtualmente omnipresente na vida política portuguesa desde a queda do regime autoritário. Propostas para alterar as instituições no que se refere às relações entre executivo e legislativo, ao sistema eleitoral, à independência do poder judicial, ou à referenda judicial da legislação, foram recorrentemente feitas por actores políticos, sociais e institucionais, e a sua discussão tem ocupado um grande espaço – alguns poderiam mesmo dizer, um espaço demasiado grande – no debate público em Portugal. No entanto, a medida em que estas discussões conduziram a reais mudanças variou significativamente de caso para caso.

As regras que regulam o papel do Presidente da República e a referenda judicial da legislação são aquelas que mais profundamente foram alteradas ao longo da vida da democracia portuguesa. Trata-se de uma consequência dos acordos obtidos pelas lideranças partidárias e pelas facções militares que, em diferentes momentos no período 1974-1976, tiveram o controlo do processo de transição, e que permitiram que os militares tivessem um papel preponderante no sistema político democrático.

Tal como já discutimos atrás, uma nova alteração no papel do Presidente e no sistema de referenda constitucional da legislação teve lugar em 1982, na sequência de uma considerável tensão entre o Presidente Eanes e os principais partidos políticos. Esta alteração foi conduzida pelo PS e pelo PSD, que dispunham da necessária maioria de dois terços do Parlamento, e destinou-se a limitar os poderes do Presidente e dos militares. Não só se eliminou o Conselho da Revolução, mas o Presidente da República perdeu, a partir de 1982, o seu poder de demitir livremente o Governo, embora





tenha conservado a possibilidade de nomear o Primeiro-Ministro e de dissolver o Parlamento (neste caso, apenas com limitações temporais).

Este resultado da revisão constitucional de 1982 – que, para todos os efeitos, completou a transição para a democracia ao terminar com a reserva de poder dos militares sobre o processo de decisão política – não foi suficiente para acabar com os debates entrelaçados sobre a referenda constitucional e o papel do Presidente. No que diz respeito ao primeiro destes temas, a nova revisão constitucional de 1997 acabou por estender o mandato dos juízes do Tribunal Constitucional para nove anos não renováveis (quando até aí eram de seis anos renováveis), na sequência de um longo debate acerca das regras existentes e do modo como elas favoreciam uma falta de independência face ao Parlamento em geral e aos partidos políticos em particular. Neste caso, pode dizer-se que levou quase vinte anos às instituições portuguesas de supervisão constitucional até se alinharem com o que se passa na maior parte dos casos que partilham o modelo *européu* ou *kelseniano* de referenda judicial. Tal facto não impede, contudo, a crítica recorrente vinda das bandas do poder judiciário relativamente à *politização* do Tribunal Constitucional, acompanhada de mais propostas de alteração que vão desde as regras de nomeação dos seus juízes – que actualmente é feita no Parlamento, para a maioria dos juízes, por votação qualificada, com o resultado previsível de haver nomeações resultantes de acordos partidários – até à pura e simples extinção do Tribunal e a passagem das suas competências para o Supremo Tribunal de Justiça.

No que diz respeito ao papel do Presidente, quase todos os processos de revisão constitucional iniciados depois de 1982 – e houve nada menos do que quatro (1989, 1992, 1997 e 2001) – tiveram de debater propostas para alteração nos poderes presidenciais, indo desde limitações a esses poderes até propostas de presidencialização do regime, um debate que se reinventa constantemente tanto nas vésperas de eleições presidenciais como na sequência de decisões presidenciais polémicas (Magalhães 2006). Neste caso, contudo, as mudanças operadas em 1982 provaram ser resilientes, permitindo ao regime convergir num modelo de *presidencialismo de primeiro-ministro*: um sistema em que, embora o Presidente seja também eleito por sufrágio directo e conserve poderes consideráveis, o Primeiro-Ministro e o seu Governo são apenas responsáveis perante o Parlamento (Shugart e Carey 1992, 24).

Outra área de quase permanente debate em torno das suas regras institucionais é a da organização do poder judicial. No decurso da transição para a democracia, embora a organização hierárquica-burocrática básica do sistema judicial se tenha mantido inalterada, importantes reformas foram introduzidas por forma a garantir que os governos não dispusessem de



mecanismos capazes de lhes permitir limitar a independência dos tribunais e dos juízes. Em 1976, o Conselho Superior da Magistratura, composto integralmente por juízes eleitos pelos seus pares, foi instituído e recebeu como missão tratar de todas as promoções, transferências, avaliações e acções disciplinares dos juízes. Seis anos mais tarde, contudo, a revisão constitucional de 1982 modificou a composição deste órgão por forma a combinar juízes eleitos com elementos nomeados politicamente, mantendo os juízes de carreira em maior número, e os eleitos pelos pares em minoria. Esta alteração derivou do diagnóstico segundo o qual a *independência judicial* (tal como operacionalizada no modelo do *conselho da magistratura*) tinha produzido várias consequências negativas imprevistas, incluindo o isolamento dos juízes em relação a formas de responsabilização pelo seu desempenho, e o fechamento da profissão em relação a contribuições laterais importantes, como as de advogados qualificados que estavam fora da carreira (Magalhães 1995). Estas alterações, e ainda outras que ocorreram em 1997, e que garantem que os juízes de carreira estarão em minoria no Conselho, foram acompanhadas por um aumento importante nos poderes dos procuradores públicos, na sua independência face ao executivo, e nas suas competências em matéria de processo penal, cada vez mais distantes do modelo inicial pós-transição (que era semelhante ao de países como a Espanha ou a Grécia) de uma procuradoria responsável perante o executivo, e cada vez mais próximo do modelo italiano da procuradoria independente (Magalhães, Guarnieri, Kaminis 2006).

Em todo o caso, o assunto permanece profundamente controverso nos debates públicos e políticos. A *crise da justiça* – que se manifesta no crescente número de casos pendentes, no declínio da produtividade judicial, na tendência do sistema para beneficiar os *repetentes* e na incapacidade de obter condenações efectivas para muitos crimes de *colarinho branco* denunciados pelos média – é falada por todos os protagonistas políticos e judiciais, e a insuficiência das anteriores mudanças institucionais a nível «macro-judicial» torna-se aparente. Hoje, a falta de recursos materiais e humanos, a reacção tipicamente *corporativa* a quaisquer reformas que as profissões judiciais tendam a adoptar, e as tentações dos sucessivos governos de politizar o sistema judicial, apenas conduziram ao que parece ser um beco sem saída no processo de reforma do sistema que, do ponto de vista dos cidadãos, tem desempenhado não pequeno papel na alimentação de uma desconfiança em relação ao poder judicial e ao desempenho dos tribunais (Magalhães 2003).

A última dimensão institucional do sistema político português que tem sido objecto de recorrente debate político é o sistema eleitoral. A apresentação por alguns dos principais partidos de propostas de alteração da



legislação eleitoral começou no início da década de 1980. No final dessa década, um amplo, embora vago, consenso tinha sido obtido no sentido da necessidade de reformar o sistema eleitoral. Particularmente, estavam em causa as consequências do uso do sistema de lista fechada, acusada de dar muito pouco incentivo ao estabelecimento de relações de responsabilização e de representação entre os deputados e os seus eleitores, e também por ser responsável por uma grande neutralização dos deputados no Parlamento. Num registo diferente, apelos a uma redução ainda maior no número de deputados, com uma natureza abertamente populista, fazem parte quase permanente do debate institucional em Portugal.

As propostas de alteração das regras eleitorais estendem-se desde a divisão dos grandes círculos eleitorais – permitindo potencialmente um melhor conhecimento das listas por parte dos eleitores – até à adopção de um sistema misto, em que unidades de um só candidato se podiam combinar com baixos níveis de desproporcionalidade na conversão de votos em mandatos (Cruz 1998; Freire *et al.* 2001). Estas propostas emanaram dos próprios grandes partidos, embora até ao momento tenham sido incapazes de se entenderem quanto a esta reforma. Mais recentemente, o próprio Presidente da República apelou, na véspera das últimas eleições legislativas, a alterações no sistema eleitoral que facilitassem a formação de maiorias monopartidárias. Por outras palavras, embora fosse excessivo dizer que as instituições eleitorais estão deslegitimadas em Portugal, é claro que o seu estado actual permanece um assunto de profundo debate político. A capacidade de introduzir mudanças, contudo, está limitada por quatro factores: os receios partidários acerca de consequências não previstas de uma reforma eleitoral na distribuição futura de mandatos; o constante sobrecarregamento da agenda de reforma eleitoral com outros assuntos; as potenciais perturbações nas organizações partidárias a nível local que uma reorganização dos círculos eleitorais poderia causar; e, talvez o mais importante, a falta de incentivos para a liderança dos principais partidos no abandono de um sistema de listas fechadas que, apesar de tudo, lhes trouxe óbvias vantagens (Magalhães 2003).

## Conclusão

Esta panorâmica sobre o sistema político português mostrou como um regime político consolidado emergiu em circunstâncias históricas difíceis. A primeira secção, dedicada a explicar as circunstâncias históricas nas quais as instituições políticas foram concebidas e incorporadas na Constituição, ilustra os problemas que os actores políticos, e especialmente os



partidos políticos pluralistas, tiveram de enfrentar na construção do regime democrático liberal. Apesar dessas dificuldades, a transição conduziu a uma consolidação em 1982, e desde 1987 a concentração de votos conduziu a um sistema político funcional que, ao passo que preservava um sistema multipartidário, foi capaz de produzir governos estáveis. No entanto, o facto de a reforma institucional permanecer como um tema recorrente na política portuguesa é um indicador das tensões latentes que subsistem, e que se reportam à adequação, à eficácia e talvez mesmo ao apoio de que dispõe o sistema político tal como ele existe. As futuras investigações sobre as instituições políticas deveriam ter em consideração o seu impacto nas atitudes políticas por forma a melhor compreender as consequências do modo de funcionamento do sistema político.

## Referências bibliográficas

- Araújo, A. 2003. «El Presidente de la República en la evolución del sistema político de Portugal». In *Portugal: democracia y sistema Político*, org., A. Barreto, B. Gomez Fortes e P. Magalhães. Madrid: Siglo Veintiuno, 145-175.
- Birch, S. 2001. «Electoral systems and party systems in Europe, east and west». Comunicação preparada para apresentação na 1.ª Conferência do European Consortium for Political Research, Canterbury.
- Bosco, A. 2001. «Four Actors in Search of a Role: The Southern European Communist Parties». In *Parties, Politics, and Democracy in the New Southern Europe*, ed. P. N. Diamandouros e R. Gunther. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 329-387.
- Bruneau, T. 1997. *Political Parties in Portugal*. Oxford: Westview.
- Bruneau, T., e A. Macleod. 1986. *Politics in Contemporary Portugal*. Colorado: Lynne Rienner.
- Canotilho, e Moreira. 1991. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Carey, J. M., e M. S. Shugart. 1995. «Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas». *Electoral Studies*, 14: 417-39.
- Cerezales, D. P. 2003. *O Poder Caiu na Rua: Crise de Estado e Acções Colectivas na Revolução Portuguesa, 1974-1975*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Cruz, M. B. 1994. «O Presidente da República na génese e evolução do sistema de governo português». *Análise Social*, XXIX, n.º 125-126: 237-267.
- Cruz, M. B. 1995. *Instituições Políticas e Processos Sociais*. Venda Nova: Bertrand.
- Cruz, M. B., 1998, *O Partido e o Estado no Salazarismo*. Lisboa: Presença.
- Duverger, M. 1980. «A New Political System Model: Semi-presidential Government». *European Journal of Political Research*, 8, n.º 2: 165-87.
- Elgie, R. 1999. *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: OUP.
- Esping-Andersen, G. 1994. «Budgets and Democracy». In *Developing Democracy - Essays in Honour of Jean Blondel*, org. I. Budge e D. McKay. London: Sage.
- Fernandes, T. 2006. *Nem Ditadura nem Revolução: A Ala Liberal no Marcelismo (1968-1974)*. Lisboa: Dom Quixote.

- Freire, André. 2001. *Recrutamento Parlamentar: Os Deputados Portugueses da Constituinte à VIII Legislatura*. Lisboa: STAPE.
- Freire, André. 2003. «Elecciones y comportamiento electoral en Portugal». In *Portugal: democracia y sistema político*, org. A. Barreto, A. B. Gómez, e P. Magalhães. Madrid: Siglo XXI, 144-149.
- Freire, André, Marina Costa Lobo, e Pedro Magalhães, org. 2004. *Portugal a Votos*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Freire, André, e A. Costa Pinto. 2005. *O Poder dos Presidentes*. Lisboa: Campo da Comunicação.
- Freire, André, e M. C. Lobo. 2006. «The Portuguese 2005 legislative election: Return to the Left». *West European Politics*, 29, n.º 3: 581-588.
- Freire, et al. 2001. *O Parlamento Português: Uma Reforma Necessária*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Gallagher, M. 1991. «Proportionality, disproportionality and electoral systems». *Electoral Studies*, 10: 33-51.
- Gallagher, M., e M. Marsh. 1988. *Candidate selection in comparative perspective: the secret garden of politics*. Londres: Sage.
- Graham, L. 1992. «The Portuguese Transition to Democracy». In *Elite Settlements and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, org. R. Gunther, e J. Higley. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gunther, e Montero. 2001. «The anchors of partisanship: A comparative analysis of voting behaviour in four southern European democracies. In *Parties, Politics, and Democracy in the New Southern Europe*, ed. P. N. Diamandouros e R. Gunther. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hite, K., e L. Morlino. 2004. «Problematizing the Links between Authoritarian Legacies and 'Good' Democracy». In *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*, eds. Katherine Hite e Paola Cesarini. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Laakso, M., e R. Taagepera. 1979. «Effective number of parties: A measure with application to West Europe». *Comparative Political Studies*, 12, 1: 3-12.
- Leston-Bandeira, C. 2002. *Da Legislação à Legitimação: O Papel do Parlamento Português*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Leston-Bandeira, C., e A. Freire. 2005. «Internalising the Lessons of Stable Democracy: The Portuguese Parliament». In *Southern European Parliaments in Democracy*. Londres: Routledge: 56-85.
- Lijphart, A. 1994. *Electoral systems and party systems: a study of 27 democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, A. 1999. *Comparing Democracies*. Yale: YUP.
- Linz, J. J. 2000. *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Boulder: Lynne Rienner.
- Linz, J. J., e A. Stepan. 1997. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lobo, M. C. 2005a. «The Presidentialisation of Portuguese Democracy?». In *The Presidentialization of Parliamentary Democracies?*, ed. P. Webb e T. Poguntke. Oxford: OUP: 269-289.
- Lobo, M. C. 2005b. *Governar em Democracia*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Lobo, M. C., e P. Magalhães. 2003. «Election Report: the Local Elections of 2001 and the Legislative Elections of 2002». *Southern European Politics and Society*, 7, n.º 1.

- Lobo, M.C., e P. Lains. 2007. *Em Nome da Europa: Portugal em Mudança 1986-2006*. Cascais: Principia.
- Lopes, J. S. 1991. *Portugal and EC membership evaluated*. Londres: Pinter.
- Lopes, J. S. 1996. «A economia portuguesa desde 1960». In *A Situação Social em Portugal*, ed. A. Barreto e C. V. Preto. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Lucena, M. S. d. «Semipresidencialismo: o Caso Português». *Mimeo*.
- Lutz, D. S. 1994. «Toward a theory of constitutional amendment». *American Political Science Review*, 88: 355-70.
- Magalhães, P. 1995. «Democratização e independência judicial em Portugal». *Análise Social*, 30, n.º 130: 51-90.
- Magalhães, P. 2003. «Elections, Parties and Policy-making institutions in Democratic Portugal». In *Contemporary Portugal*, ed. A. C. Pinto. Boulder: Social Science Monographs.
- Magalhães, P. 2006. «The Institutional Framework of the Transition to Democracy in Portugal». In *The Transition to Democracy in Spain, Portugal and Greece Thirty Years After*, ed. M. Minotos. Atenas: Konstantinos G. Karamanlis Foundation.
- Magalhães, P., C. Guarnieri, e Y. Kaminis. 2006. «Democratic Consolidation, Judicial Reform, and the Judicialization of Politics in Southern Europe». In *Democracy and the State in the New Southern Europe*, ed. R. Gunther, P. Nikiforos Diamandouros e Dimitri A. Sotiropoulos. Oxford: Oxford University Press, 138-196.
- Maxwell, K. 1995. *The Making of Portuguese Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Montabés, J., e C. Ortega. 1999. «Candidate selection in two rigid list systems: Spain and Portugal». Comunicação preparada para apresentação ao European Consortium for Political Research Joint Sessions, Mannheim.
- Moreira, A. 1977. *O Novíssimo Príncipe*. Braga: Editorial Intervenção.
- Morlino, L. 1998. *Democracy Between Consolidation and Crisis: Parties, Groups and Citizens in Southern Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Norris, P. 1996. «Legislative recruitment». In *Comparing democracies: elections and voting in global perspective*, ed. L. LeDuc, R. G. Niemi e P. Norris. Londres: Sage, 184-215.
- Opello, W. C. 1986. «Portugal's parliament: an organizational analysis of legislative performance». *Legislative Studies Quarterly*, 11.
- Pereira, A. G. 1984. *O Semipresidencialismo em Portugal*. Lisboa: Ática.
- Pinto, A. C. 2003. *Contemporary Portugal*. Boulder: Social Science Monographs.
- Pinto, A. C. 2006. «Authoritarian Legacies, Transitional Justice and State Crisis in Portugal's Democratization». *Democratization*, 13, n.º 2: 173-204.
- Pridham, G. 2002. «European Integration and Democratic Consolidation in Southern Europe». In *Southern Europe and the Making of the European Union*, ed. A. C. Pinto e N. S. Teixeira. Boulder: Social Science Monographs, 183-207.
- Sartori, G. 1994. *Comparative Constitutional Engineering*. Londres: MacMillan.
- Schmidt, M., 1996. «When parties matter: a review of possibilities and limits of partisan influence on public policy». *European Journal of Political Research*, 30: 155-183.
- Schmidt, M. 2002. «The impact of Political Parties, Constitutional Structures and Veto Players on Public Policy». In *Comparative Democratic Politics*, ed. H. Keman. Londres: Sage.
- Schmitter, P. C. 1999. «The Democratization of Portugal in its Comparative Perspective». In *Portugal e a Transição para a Democracia*, ed. Fernando Rosas. Lisboa: Colibri.
- Serrano, E. 2002. *As Presidências Abertas de Mário Soares: As Estratégias e o Aparelho de Comunicação do Presidente da República*. Coimbra: Minerva.



*As instituições políticas da democracia portuguesa*

- Siaroff, A. 2003. «Comparative Presidencies: the inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction». *European Journal of Political Research*, 42: 287-312.
- Shugart, M., e J. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sousa, M. R. 1992. *O Sistema de Governo Português*. Lisboa: AAFDUL.
- Sousa, M. R. 1999. *História (Política) da Revisão Constitucional de 1997 e do Referendo da Regionalização*. Lisboa: Bertrand.
- Teixeira, N. S. 2003. «Between Africa and Europe: Portuguese Foreign Policy». In *Contemporary Portugal*, ed. António Costa Pinto. Boulder: Social Science Monographs, 84-118.
- Tsebelis. 2002. *Veto Players: how political institutions work*. Nova Iorque: Princeton University Press.



**Apêndice 1 – Eleições legislativas em Portugal 1976-2005 (% votos e assentos)**

| Partido/Ano       | 1976               | 1979         | 1980         | 1983         | 1985         | 1987        | 1991         | 1995         | 1999        | 2002        | 2005        |
|-------------------|--------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|
| UDP (PSR)         | % voto<br>assentos | 1,7%<br>1    | 2,1%<br>1    | 1,3%<br>1    | 1,3%<br>0    | 1,2%<br>0   | 1,1%<br>0    | 0,57%<br>0   |             |             |             |
| BE                | % voto<br>assentos |              |              |              |              |             |              |              | 2,4<br>2    | 2,7<br>3    | 6,4<br>8    |
| PCP/APU/<br>CDU   | % voto<br>assentos | 14,6%<br>40  | 19,0%<br>47  | 16,9%<br>41  | 18,2%<br>44  | 15,5%<br>38 | 12,2%<br>31  | 8,8%<br>17   | 8,9<br>17   | 6,9<br>12   | 7,5<br>14   |
| PS<br>(+ aliados) | % voto<br>assentos | 35,0%<br>107 | 28,1%<br>74  | 28,0%<br>71  | 36,3%<br>101 | 20,8%<br>57 | 22,3%<br>60  | 29,25%<br>72 | 44,1<br>115 | 37,8<br>76  | 45,0<br>121 |
| PRD               | % voto<br>assentos |              |              |              | 17,9%<br>45  | 4,9%<br>7   | 0,6%<br>0    |              |             |             |             |
| PSD               | % voto<br>assentos | 24,4%<br>73  |              |              | 27,0%<br>75  | 29,8%<br>88 | 50,1%<br>148 | 50,4%<br>135 | 32,3<br>81  | 40,2<br>105 | 28,8<br>75  |
| CDS               | % voto<br>assentos | 16,6%<br>42  |              |              | 12,4%<br>30  | 9,8%<br>22  | 4,3%<br>4    | 4,4%<br>5    | 8,3<br>15   | 8,7<br>14   | 7,3<br>12   |
| AD<br>(coligação) | % voto<br>assentos |              | 42,2%<br>121 | 47,1%<br>126 |              |             |              |              |             |             |             |
| PSN               | % voto<br>assentos |              |              |              |              |             | 1,7%<br>1    | 0,21%<br>0   |             |             |             |

Fonte: STAPE  
Sublinhado indica o(s) partido(s) que formou(aram) governo depois das eleições.

## Apêndice 2 – Governos constitucionais, 1976-2002, e mandatos presidenciais

| Presidente  | Governo/<br>Primeiro Ministro | Início de funções | Cessação de funções | Duração<br>(meses) | Tipo de Governo | Partidos no Governo |
|---|-------------------------------|-------------------|---------------------|--------------------|-----------------|---------------------|
| General Eanes<br>(primeiro mandato 1976-1980;<br>segundo mandato 1980-1986) | Soares                        | 23.07.76          | 23.01.78            | 17                 | Minoritário     | PS                  |
|   | Soares                        | 23.01.78          | 29.08.78            | 7                  | Coligação       | PS, CDS             |
|   | Nobre da Costa                | 29.08.78          | 22.11.78            | 3                  | Não partidário  | -                   |
| Mário Soares<br>(primeiro mandato 1986-1991;<br>segundo mandato 1991-1996)  | Mota Pinto                    | 22.11.78          | 07.07.79            | 7                  | Não partidário  | -                   |
|   | Pinasilgo                     | 07.07.79          | 03.01.80            | 6                  | Não partidário  | -                   |
|   | Sá Carneiro                   | 03.01.80          | 09.01.81            | 12                 | Coligação       | AD(PSD, CDS,PPM)    |
|   | Balsemão                      | 09.01.81          | 14.09.81            | 8                  | Coligação       | AD(PSD, CDS,PPM)    |
|   | Balsemão                      | 04.09.81          | 09.06.83            | 21                 | Coligação       | AD(PSD, CDS,PPM)    |
|   | Soares                        | 09.06.83          | 06.11.85            | 29                 | Coligação       | PS, PSD             |
| Jorge Sampaio<br>(primeiro mandato 1996-2001;<br>segundo mandato 2001-2006) | Cavaco Silva                  | 6.11.85           | 17.08.87            | 21                 | Minoritário     | PSD                 |
|   | Cavaco Silva                  | 17.08.87          | 31.10.91            | 50                 | Maioritário     | PSD                 |
|   | Cavaco Silva                  | 31.10.91          | 28.10.95            | 48                 | Maioritário     | PSD                 |
| Cavaco Silva (eleito em 2006-)  | Guterres                      | 28.10.95          | 25.10.99            | 48                 | Minoritário     | PS                  |
|   | Guterres                      | 25.10.99          | 06.04.02            | 29                 | Minoritário     | PS                  |
| Cavaco Silva (eleito em 2006-)  | Durão Barroso                 | 06.04.02          | 17.07.04            | 27                 | Coligação       | PSD/ CDS-PP         |
|   | Santana Lopes                 | 17.07.04          | 12.03.05            | 8                  | Coligação       | PSD/ CDS-PP         |
|   | Sócrates                      | 12.03.05          | -                   | -                  | Maioritário     | PS                  |

Fonte: [www.pcm.gov.pt](http://www.pcm.gov.pt)



Fernando Marques da Costa

*To boldly go where no man  
has ever gone before*<sup>1</sup>  
**As decisões do Presidente Sampaio  
de Julho e Dezembro de 2004**

**Introdução**

Este texto analisa as decisões do Presidente da República, Jorge Sampaio, que resultaram em três das quatro mudanças de governo ocorridas durante os seus dois mandatos. Só uma delas, 1999, resulta de eleições realizadas dentro dos prazos normais. Todas as outras decorrem de decisões do Presidente da República. Em 1999, o primeiro governo minoritário de Guterres termina o seu mandato e o PS vence as eleições formando um novo governo minoritário. Em 2001, o primeiro-ministro demite-se na sequência de uma derrota nas eleições autárquicas e o Presidente decide convocar eleições gerais. O PSD vence as eleições e forma um governo de coligação pós-eleitoral com o CDS/PP. Em Julho de 2004, o primeiro-ministro Barroso demite-se, para ir ocupar o lugar de Presidente da Comissão Europeia, tendo o Presidente Sampaio optado por substituí-lo por Santana Lopes, sem convocar eleições. Em Dezembro de 2004 o Presidente decide dissolver o Parlamento e convocar eleições que dão a vitória ao PS por maioria absoluta.

Este texto foi apresentado em inglês, por isso, ao contrário do que é hábito entre nós, utilizei a regra do apelido único. Ele integra-se na linha de análise daquele que foi apresentado, em 2003, e que se intitulava «Tomorrow never dies: the rise of the IV Republic».<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Este texto foi apresentado em inglês, em Oxford, a 10 de Junho de 2005 no seminário «Oxford Portuguese society & politics workshop». O título – *To boldly go where no man has ever gone before*, corresponde ao lema da série televisiva *Star Trek*.

<sup>2</sup> COSTA, Fernando Marques. «Tomorrow never dies: the rise of the IV Republic».

## 1. Contexto

O sistema eleitoral português gerou quatro maiorias absolutas – uma de coligação pós-eleitoral – no período compreendido entre 1987<sup>3</sup> e 2005 com um sistema eleitoral proporcional, o que é notável. Durante esse período, três dos cinco governos terminaram os seus mandatos, dois maioritários e um minoritário, 1987, 1991, 1995, respectivamente. Só dois governos não chegaram ao fim dos seus mandatos, um minoritário e um maioritário, um por pedido de demissão do Primeiro-Ministro, em 2001, e outro por dissolução do Parlamento, em 2004. A esse período de instabilidade – 1999-2005<sup>4</sup> – o eleitorado respondeu com uma nova maioria absoluta, desta vez do PS, em 2005.

Aparentemente o sistema eleitoral, tal como existe – isto é, apesar de ser um sistema proporcional – é suficientemente flexível para encontrar soluções para as crises políticas que o eleitorado tenha de clarificar.

Em 1999, após quatro anos de governo minoritário de Guterres, o PS viu a sua votação ser reforçada e o seu apoio parlamentar aumentado. O resultado dessa eleição, porém, é um insólito empate parlamentar, com o PS a deter o mesmo número de deputados que toda a oposição no seu conjunto: 115-115. A maioria absoluta não é alcançada por escassos votos, o que se fica a dever à entrada em cena do Bloco de Esquerda que obtém 2,46% dos votos, sendo

que no círculo eleitoral de Lisboa atinge mesmo 4,89%. Objectivamente, porém, o Governo dispunha de um maior suporte parlamentar e detinha a possibilidade de formar coligações pós-eleitorais. Os quatro anos do primeiro governo minoritário do PS tinham sido marcados por uma

**Quadro 1 – Duração dos parlamentos eleitos de 1987 a 2005 e existência (ou não) da maioria de apoio ao Governo**

|           | Parlamento | Duração |
|-----------|------------|---------|
| 1987-1991 | Maioria    | 4 anos  |
| 1991-1995 | Maioria    | 4 anos  |
| 1995-1999 | Minoria    | 4 anos  |
| 1999-2002 | Minoria    | 2 anos  |
| 2002-2005 | Maioria    | 3 anos  |
| 2005-2009 | Maioria    | 4 anos  |

Comunicação apresentada no Oxford Portuguese society & politics workshop, Oxford, 6 de Junho de 2003.

<sup>3</sup> Escolhi 1987 por duas razões: i) é a data da primeira maioria absoluta obtida por um só partido em Portugal; ii) a dissolução do Parlamento em 1987 é a primeira decisão tomada à luz da revisão constitucional de 1982, pelo primeiro Presidente da República civil, Mário Soares, eleito em 1986. Em causa estava um governo minoritário do PSD, empossado pelo Presidente Eanes, e que fora alvo de uma moção de censura no Parlamento apresentada pelo PRD.

<sup>4</sup> Considerei o período do segundo governo minoritário de Guterres (1999-2001) como de instabilidade política.



To boldly go where no man as ever gone before

diversificada procura de apoios parlamentares para a aprovação de leis, quer à esquerda, com o PCP e o Bloco de Esquerda, quer à direita, com o CDS/PP. Essa diversidade é, aliás, um elemento constitutivo fundamental da estratégia de Guterres para tentar obter a maioria absoluta nas eleições de 1999. Assim, a crise que se instalou entre 1999 e 2004 não se fica a dever às limitações do sistema eleitoral – embora elas nunca possam ser ignoradas – mas sim a uma «incapacidade governativa». A expressão «incapacidade governativa» é aqui utilizada num sentido amplo que inclui também as limitações de estratégia política global do Governo. Guterres ao demitir-se, em 2001, reconhece essa incapacidade e Sampaio, ao dissolver o Parlamento, em 2004, reconhece-a também.<sup>5</sup>

Em ambos os casos, 2001 e 2004, a crise política não nasce de uma situação provocada por falta de apoio parlamentar ao executivo. O governo do PSD/CDS tinha, aliás, maioria absoluta quando o Parlamento foi dissolvido. Em ambos os casos, também, a solução para a crise nunca foi encontrada no quadro parlamentar. Tal como em 1987 – dissolução do Parlamento por Soares –, nenhuma alternativa é ensaiada pelo Presidente da República no quadro parlamentar existente.

As respostas do eleitorado às eleições de 1987, 1991, 1995, 1999 e 2004 são sempre muito claras, as votações que geram são inequívocas e traduzem-se (tendo em conta o sistema eleitoral proporcional) numa grande concentração de votos. Essa concentração de votos é aliás dupla: no partido vencedor e nos dois maiores partidos. De 1987 em diante, PS e PSD alcançam sempre mais de 83% de mandatos (quadro 2). Mesmo nas eleições em que o vencedor não alcança a maioria absoluta este obtém sempre mais de 45% dos mandatos parlamentares.

É a crescente desproporcionalidade do sistema eleitoral português que explica, em grande medida, o benefício que os grandes partidos alcançam na transformação de votos em mandatos. Assim: i) o método de apuramento adoptado – o método de Hondt –, que dentro do sistema proporcional é o que mais favorece os maiores partidos; ii) o efeito provocado pela redução de 250 para 230 deputados, imposta pelo PSD, em 1989, na segunda revisão constitucional; e iii) o facto de a proporcionalidade variar em função do tamanho do círculo eleitoral e de metade deles elegerem apenas cinco ou menos deputados, tudo isso contribui para a crescente desproporcionalidade global do sistema.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> É essa incapacidade que Guterres confessa ao apresentar a demissão após a derrota nas autárquicas – «para evitar que o país caia no pântano» – e que Sampaio reconhece na mensagem ao país em que anuncia a dissolução do governo Santana Lopes – «um padrão de comportamento sem qualquer sinal de mudança ou possibilidade de regeneração».

<sup>6</sup> Vários autores já duvidam de que o conceito de proporcionalidade possa ser aplicado



**Quadro 2 – Concentração de votos e mandatos PS+PSD**

|     | %        | 1985 | 1987 | 1991 | 1995 | 1999 | 2002 | 2005 |
|-----|----------|------|------|------|------|------|------|------|
| PS  | votos    | 21,3 | 22,7 | 29,7 | 44,6 | 45   | 38,6 | 46,4 |
| PSD | votos    | 39,6 | 51,3 | 51,6 | 34,8 | 33   | 41   | 29,7 |
|     | TOTAL    | 60,9 | 74   | 81,3 | 79,4 | 78   | 80,4 | 76,1 |
| PS  | mandatos | 22,8 | 24   | 31,3 | 48,7 | 50   | 41,8 | 52,6 |
| PSD | mandatos | 35,2 | 59,2 | 58,7 | 38,3 | 35,2 | 45,7 | 32,6 |
|     | TOTAL    | 58   | 83,2 | 90   | 87   | 85,2 | 87,5 | 85,2 |

Desde 1987 que não é possível atribuir ao sistema eleitoral, nem as causas das crises políticas, nem o descrédito que afecta o sistema político português, já que sempre existiram no Parlamento soluções de «estabilidade política». Mesmo entre 1995 e 1999, o governo minoritário aprovou todos os Orçamentos de Estado e o essencial da sua legislação graças a acordos pontuais. Estes traduziam-se ou na abstenção ou em votações favoráveis de um ou mais partidos à esquerda ou à direita do PS.

Em 2001, não é por falta de possíveis soluções parlamentares que Guterres pede a demissão. A decisão de não tentar negociar um apoio parlamentar alargado é apenas política. Ela é, aliás, tomada mal o PS se confronta com a ausência de uma maioria absoluta, após as eleições de 1999, e não quando o Governo entra em crise, em 2001. Nas eleições de 1999, Guterres fica a um deputado da maioria absoluta que desejava. Mas, perante a realidade do empate parlamentar e perante a evidência de que os acordos parlamentares pontuais seriam pouco plausíveis a partir daí – sobretudo em matéria orçamental – o primeiro-ministro recusou sempre a negociação de uma plataforma política parlamentar com outros partidos. Repetiu, assim, no contexto político completamente diferente de um segundo mandato, a mesma estratégia de alianças que definira em 2005. Optou, em alternativa, por persuadir individualmente (!) um dos deputados do CDS/PP a votar favoravelmente os Orçamentos de Estado de 2000 e 2001. Esta atitude, em si de duvidosa racionalidade, corresponde: i) a manifestação de um consolidado «compromisso» tático, mas não público, com o CDS; e ii) a uma linha de continuidade estratégica histórica do PS que sempre recusou alianças parlamentares ou de governo à sua esquerda, apesar do amplo debate interno sobre esta matéria.

Em 2004, o Governo tinha um sólido apoio parlamentar (PSD + CDS = 51,8 % dos mandatos) e não existia ruptura na coligação que sustentava

a esses círculos. Ver M. de F. Mendes, e J. Miguéis. 2002. *Lei Eleitoral da Assembleia da República*. Torres Novas: edição dos autores.

To boldly go where no man as ever gone before

o Governo. É, aliás, a primeira vez que um governo de coligação cai sem ser por ruptura da coligação que o sustenta.<sup>7</sup>

A explicação tem de se encontrar, portanto, na incapacidade das elites políticas em formular estratégias de resposta aos problemas do país e ao descrédito que, por isso, afecta o sistema político. É nelas, pois, que está a crise. O problema está em saber se o que quer que seja que venha a provocar a superação dessa crise das elites políticas não arrastará consigo alguns dos fundamentos da III República.<sup>8</sup>

Uma das formas possíveis de avaliar a instabilidade funcional de um governo reside na análise da evolução da sua composição e orgânica. O quadro 3 refere apenas os ministros, mas o mesmo exercício pode ser feito para os secretários de Estado. Durante os seis anos de governo PS, o primeiro-ministro fez doze mudanças na equipa de governo. Os ministérios da Defesa, Economia e Equipamento Social<sup>9</sup> tiveram cinco ministros. Os ministérios da Administração Interna e da Educação tiveram quatro ministros. Os ministérios das Finanças, Saúde e Cultura três ministros. As pastas de maior coordenação política: ministros de Estado, adjuntos, Presidência e Assuntos Parlamentares sofreram igual instabilidade. Alguns ministérios mudam de designação mais de uma vez e três novos ministérios são criados do primeiro para o segundo governo. Desses, um deles

<sup>7</sup> A crise nas coligações PSD/CDS, em 1978, AD, em 1983 e PS/PSD, em 1985, é que provoca a dissolução do Parlamento.

<sup>8</sup> Tem havido alguma discussão sobre se estamos actualmente a viver na II ou na III República, sobretudo por parte dos meus colegas historiadores. Defendo que estamos na III República pelos seguintes argumentos: Salazar teve a oportunidade e a possibilidade (por esta ordem) de reinstaurar a Monarquia, talvez sem grandes sobressaltos. Era monárquico e o rei deposto em 1910 estava vivo, residindo em Inglaterra. O peso da corrente monárquica no pós-28 de Maio era crescente. Em boa verdade, a questão monárquica só se encerra em 1932, ano em que Salazar chega ao cargo de Presidente do Conselho de Ministros e ano em que morre o rei D. Manuel. O discurso que Salazar então profere é claro quanto à sua posição. A partir de 1932, sem rei, e com uma querela sobre a sucessão dinástica, Salazar encerra a questão de vez. Prevaleceu, assim, por opção, uma ruptura com a I República assente **apenas** no novo modelo de sistema constitucional e não neste e na mudança da natureza do regime de republicano para monárquico. A Constituição de 1933 funda uma República Corporativa, esta, sim, uma diferença substantiva. Autoritária, sem dúvida. Mas não é essa sua característica – pouco distintiva, aliás, em relação a muitos aspectos da vida política da I República – a única que importa. O regime autoritário português é Republicano **por opção**, como aconteceu noutros países europeus. O seu marco de ruptura com a I República é a Constituição de 1933 e não o golpe de 28 de Maio de 1926 que não diferiu nos seus propósitos, métodos e objectivos de outros que o antecederam. Por isso, a minha periodização estende a I República de 1910 a 1933, a II de 1933 a 1974 e a III de 1974 até a actualidade. Estas diferentes formas de regime republicano assentam em três modelos constitucionais diferentes, mas também em gerações políticas, sistemas de partidos e direitos fundamentais diversos.

<sup>9</sup> Não contei Sócrates que apenas sucede a Ferro depois da dissolução do Parlamento.

**Quadro 3 – Evolução da composição dos XIII e XIV governos constitucionais**

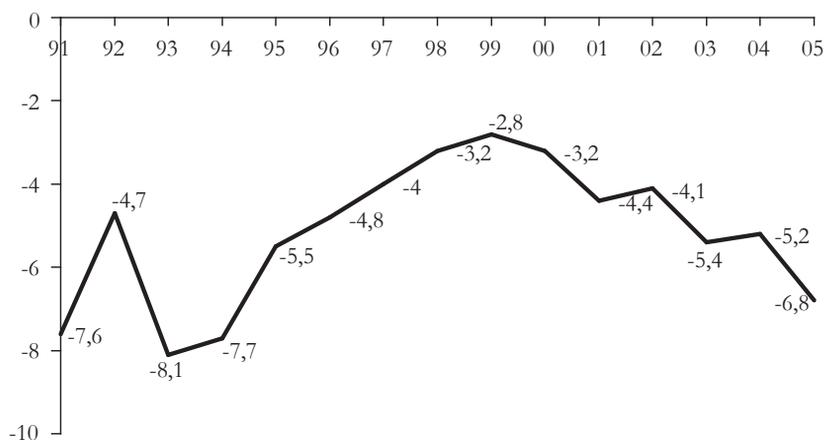
| Membros do Governo  |  | XIII Governo |            |            |            |            |            | XIV Governo |            |            |            |            |            |            |
|---|--|--------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
|   |  | 28-10-1995   | 27-12-1995 | 15-01-1996 | 27-03-1996 | 25-11-1997 | 03-10-1998 | 25-09-1999  | 25-10-1999 | 12-07-2000 | 14-09-2000 | 10-03-2001 | 03-07-2001 | 23-01-2001 |
| Ministérios   |  |              |            |            |            |            |            |             |            |            |            |            |            |            |
| Primeiro-Ministro   |  | Guterres     |            |            |            |            |            |             |            |            |            |            |            |            |
| 1 M. Estado   |  |              |            |            |            |            |            |             | Gama       |            | Coelho     |            |            |            |
| M. Estado   |  |              |            |            |            |            |            |             | Coelho     |            | Martins    |            |            |            |
| 2 M. Presidência  |  | Vitorino     |            |            |            |            |            |             | Gomes      |            |            |            |            |            |
| 3 M. Adjunto  |  | Coelho       |            |            |            |            |            |             | Vara       |            |            |            |            | Seguro     |
| 4 M. Adjunto do primeiro-ministro                         |  |              |            |            |            |            |            |             |            |            |            |            |            |            |
| 5 M. Assuntos Parlamentares                               |  |              |            |            |            |            |            |             |            |            |            |            |            |            |
| 6 M. Negócios Estrangeiros                                |  | Gama         |            |            |            |            |            |             |            |            |            |            |            |            |
| 7 M. Defesa Nacional                                      |  | Vitorino     |            |            |            |            |            |             | Caldas     |            |            |            |            | Pena       |
| 8 M. Administração Interna                                |  | Al. Costa    |            |            |            |            |            |             | Gomes      |            | Teixeira   |            |            |            |
| 9 M. Finanças   |  | Franco       |            |            |            |            |            |             |            |            |            |            |            | Martins    |
| 10 M. Finanças e Economia                                 |  |              |            |            |            |            |            |             |            |            |            |            |            |            |
| 11 M. Planeamento e Administração do Território           |  | Cravinho     |            |            |            |            |            |             |            |            |            |            |            |            |
| M. Equipamento, Planeamento e Administração do Território |  |              |            |            |            |            |            |             |            |            |            |            |            |            |
| 12 M. Equipamento Social                                  |  |              |            |            |            |            |            |             |            |            |            |            |            | Sócrates   |
| 14 M. Planeamento   |  |              |            |            |            |            |            |             | Coelho     |            | Ferreira   |            |            |            |



não chegou a durar um ano, o Ministério da Igualdade. Para além do Primeiro-Ministro, só o ministro dos Negócios Estrangeiros, Jaime Gama, se manteve inalterado ao longo de seis anos. Esta instabilidade interna aos governos exprime as limitações políticas das equipas de ministros, a incapacidade de o Governo funcionar como um todo coerente e agrava as condições de governabilidade do país.

Os anos de 1999 a 2005, anos de crise internacional e dificuldades graves nas finanças públicas portuguesas – ver figura 1<sup>10</sup> –, são anos de permanentes mudanças. Três primeiros-ministros (Guterres, Barroso, Lopes), quatro ministros das Finanças (Moura, Martins, Leite e Félix), três ministros dos Negócios Estrangeiros (Gama, Cruz, Monteiro) e igual número de ministros da Defesa (Caldas, Pena, Portas). O país viveu três eleições legislativas, 1999, 2001 e 2005, e duas dissoluções do Parlamento, 2001 e 2004. Três partidos mudaram de liderança, PS (Guterres, Ferro, Sócrates), PCP (Carvalhas, Jerónimo de Sousa) e PSD (Barroso, Lopes).

Figura 1 – Evolução do *deficit* real 1991-2005



Fonte: Ministério das Finanças.

<sup>10</sup> Deficit público sem incluir as receitas extraordinárias para a sua correcção. 2005 valores estimados pelo Banco de Portugal. A falta de credibilidade dos governos para determinar o *deficit* real levou os primeiros-ministros Barroso, em 2002 e Sócrates, em 2005, a recorrer ao Banco de Portugal para o determinar.



To boldly go where no man as ever gone before

## 2. A Constituição da República Portuguesa e os poderes do Presidente da República<sup>11</sup>

Há uma longa discussão terminológica sobre a definição do regime constitucional português. Essa problemática não é útil ao objecto desta comunicação. O debate sobre os poderes presidenciais é também mais amplo do que aquilo que aqui interessa, por isso, as referências à evolução desses poderes concentram-se apenas no que se considerou essencial para este texto. Para todos os efeitos práticos, considera-se que o nosso sistema constitucional é um sistema misto de base parlamentar.

A Constituição de 1975 é feita sob o peso da herança da ditadura e da presença, ainda significativa, do imaginário da I República. Por isso, ela inclui dois elementos que têm de se articular entre si: uma democracia de partidos (por isso um sistema eleitoral proporcional de lista partidária fechada) com um governo politicamente responsável perante o Parlamento e um Presidente da República eleito por sufrágio universal.

Os constituintes de 75 mitigaram a componente parlamentar ao impor a necessidade de duas moções de censura para derrubar o Governo, definiram a dupla responsabilidade do Governo perante o Parlamento e perante o Presidente da República, e ampliaram o poder da Presidente da República, já que lhe conferiram a possibilidade de demitir livremente o Governo, a par do poder de dissolver o Parlamento. De 1979 em diante está aberto um aceso debate sobre os poderes presidenciais, liderado pelo PSD que perderá os seus aspectos mais extremos com a morte de Sá Carneiro, em 1980, e que desembocará, depois, na primeira revisão constitucional de 1982.

A revisão constitucional de 1982 introduziu importantes alterações nos poderes do Presidente reduzindo-os significativamente. O poder de demissão do Governo pelo Presidente passou a estar condicionado. O exercício desse poder, independente de qualquer crise parlamentar, foi muito restringido, ficando condicionado a um fim específico, já que passou a estar dependente da necessidade de salvaguardar «o regular funcionamento das instituições» (art.º 198.º-2). Em contrapartida, o Presidente passou a dispor do poder de dissolver livremente o Parlamento. Manteve-se a dupla responsabilidade do Governo perante o Presidente (nomeação e demissão) e perante o Parlamento, mas passou a bastar uma única moção de censura para derrubar o Governo, o que não acontecia antes. A revisão de 1989 concentrou-se, sobretudo, no reforço da eficácia do veto político

<sup>11</sup> Há uma vasta bibliografia sobre os poderes do Presidente da República. A obra de referência mais evidente e útil é, todavia, Canotilho, Gomes, e Vital Moreira. 2007. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Coimbra: Coimbra Editora. 4.ª edição revista.



do Presidente e na atribuição do poder de convocação de referendos, sob proposta do Governo ou do Parlamento. Este enunciado simples traduz-se todavia numa relação de poderes bastante complexa.

Desta evolução decorre que:

1. O Presidente não governa nem compartilha a função governamental.
2. Compete-lhe velar pelo regular funcionamento das instituições democráticas.
3. Ao Governo compete a condução da política geral. Mas o Presidente tem uma intervenção na definição dessa política já que:
  - a. Escolhe e pode exonerar o primeiro-ministro.
  - b. Pode dissolver livremente o Parlamento.
  - c. Pode vetar leis, o que quer dizer que pode impedir a acção legislativa, ainda que não possa impor leis ao Governo.
  - d. Pode pronunciar-se livremente sobre toda a vida política nacional, e exercer, assim, uma magistratura de influência.
4. A função de controlo do Presidente é muito ampla, genérica e não tem uma demarcação clara. O poder discricionário do Presidente é enorme:
  - a. Poder discricionário na escolha do primeiro-ministro. Não é obrigado a nomear o líder do partido mais votado – tem é de garantir o apoio de uma maioria de deputados. Pode nomear um primeiro-ministro da sua confiança pessoal, sem apoio parlamentar explícito à partida. Pode construir essa maioria.
  - b. Poder discricionário face à indigitação dos membros do Governo pelo primeiro-ministro. Não está obrigado a aceitar os nomes apresentados pelo primeiro-ministro, pode recusar nomes. Esse poder foi explícita e publicamente (pela primeira vez) usado por Sampaio ao recusar a nomeação de Portas como ministro dos Negócios Estrangeiros.
  - c. Poder de condicionar a nomeação do primeiro-ministro ao desenvolvimento de determinadas orientações políticas<sup>12</sup>.
  - d. Poder discricionário de dissolução do Parlamento sem nenhuma limitação e feitas apenas consultas não vinculativas aos partidos políticos e ao Conselho de Estado. O Presidente pode dissolver o Parlamento, demitindo ou não em simultâneo o Governo, para resolver uma crise política ou para procurar mudar a sua composição de modo a provocar uma nova solução governativa (foi o caso em Dezembro 2004).

---

<sup>12</sup> Ver mais adiante as intervenções de Sampaio sobre o governo Santana Lopes.



To boldly go where no man as ever gone before

- e. Poder de demitir o Governo independentemente de uma crise parlamentar, ainda que este poder tenha sido diminuído, já que, após a revisão de 1982, o seu uso tem de corresponder a um «estado de necessidade constitucional» (Canotilho e Moreira 2007).

Conclusão: O Governo tem constitucionalmente a condução política do país, mas o Presidente tem o poder de escolher, manter e demitir (dentro de um forte condicionalismo) o Governo; condicionar a escolha de ministros; condicionar políticas; condicionar leis (veto); refazer a composição parlamentar (dissolução do Parlamento), logo, tem o poder de influenciar fortemente as percepções do eleitorado e as suas escolhas políticas (magistratura de influência), de condicionar pelas suas decisões os calendários políticos e, assim, interferir nas condições de exercício das escolhas políticas pelo eleitorado.

### 3. Os Presidentes e o uso dos poderes presidenciais

#### 1. Antecedentes. 1976-1986

No âmbito deste texto não cabe analisar o período dos mandatos do general Eanes, já que ele decorre, no essencial, antes da revisão Constitucional de 30 de Setembro de 1982. Depois dela, as duas decisões que toma são provocadas pela demissão dos primeiros-ministros Balsemão (1983) e Soares (1985) e, em ambos os casos, pela ruptura das coligações que sustentavam os governos. Recorde-se, porém, que nos seus 10 anos de mandato Portugal teve 10 governos, três dos quais de iniciativa presidencial<sup>13</sup> (Nobre da Costa, Mota Pinto, Pintasilgo). Essas sucessivas mudanças de governo, ocorridas na vigência da Constituição de 1976, merecem uma invocação sintética para identificar a prática presidencial precedente.

Na legislatura iniciada em 1976 nenhum partido alcançou a maioria absoluta. O primeiro governo é um governo minoritário do PS que cai por apresentação de moção de confiança, em Dezembro de 1977. Em 1978, forma-se um governo maioritário PS/CDS que termina por ruptura na coligação, ainda em 1978. O Presidente Eanes nomeia então um primeiro-ministro não oriundo dos partidos parlamentares: Nobre

---

<sup>13</sup> Governos em que o primeiro-ministro é escolhido por iniciativa do Presidente, independentemente dos resultados eleitorais. O primeiro-ministro, uma vez nomeado, forma governo e procura o apoio parlamentar necessário à aprovação do seu programa de governo.



da Costa, que vê o seu programa de governo chumbado no Parlamento. Segue-se, também por iniciativa presidencial, o governo Mota Pinto. Só a demissão deste primeiro-ministro (o quarto na mesma legislatura), em 1979, leva à convocação de eleições e à indigitação de um governo de gestão presidido por Pintasilgo.<sup>14</sup>

As eleições (quer as intercalares de 1979, quer as gerais de 1980) dão a maioria absoluta à coligação Aliança Democrática (AD). Com a morte do primeiro-ministro Sá Carneiro, em 1980, o Presidente Eanes dá posse a Balsemão. Este pede a demissão, em Agosto de 1981, sendo de novo convidado a formar governo. Em 1983, a crise na AD provoca novo pedido de demissão. Só então o Presidente Eanes recusa a indicação de um primeiro-ministro pelo PSD – Crespo – e convoca eleições gerais. Dessas eleições resulta uma coligação pós-eleitoral, entre o PS e o PSD, que durou até 1985.

Em caso de crise governativa, a prática constitucional, entre 1976 e 1983, foi sempre a de procurar uma solução dentro do quadro parlamentar. Só em 1985 Eanes decide dissolver o Parlamento e convocar eleições. Mas as condições eram outras: há ruptura na coligação PS/PSD; há um novo quadro de competências presidenciais, resultante da revisão constitucional de 1982, e há um novo partido político – o PRD, criado por inspiração do Presidente Eanes.

Constata-se, ainda, que enquanto o regime constitucional confiou ao Presidente a possibilidade de demissão não condicionada do Governo a decisão foi sempre a de procurar uma solução para as crises políticas dentro da composição parlamentar existente. Já quando esse poder fica condicionado e o Governo passa a deter mais autonomia face ao Presidente, as decisões foram sempre no sentido da convocação de eleições.

## 2. A dissolução do Parlamento em 1987 pelo Presidente Soares

A dissolução do Parlamento é a consequência da votação favorável, a 3 de Abril de 1987, de uma moção de censura apresentada pelo PRD. Esta é a única decisão que o Presidente Soares toma sobre esta matéria ao longo dos seus dois mandatos. O resultado da sua decisão é uma maioria absoluta do PSD que se repetirá em 1991. É uma decisão que merece uma análise mais detalhada.

À iniciativa do PRD responde o PS – após uma primeira hesitação – votando favoravelmente a moção de censura. A sequência política dessa

<sup>14</sup> São estes os três governos que ficarão conhecidos como governos de *iniciativa presidencial*.



To boldly go where no man as ever gone before

decisão foi o início de um conjunto de contactos entre o PS e o PRD com vista à formação de um governo de coligação<sup>15</sup> dentro do mesmo quadro parlamentar. Era essa a tradição desde 1976. Comentando dez anos depois essa realidade, Soares explica:

Iniciaram-se então (à **minha revelia**<sup>16</sup>) diversas conversas entre partidos, na procura de uma solução governativa que me pudesse ser apresentada já pronta, assente numa qualquer coligação. [...] Nunca admiti formar um tal governo, que sempre considerei um arranjo inconsistente e artificial. Embora a solução que me foi apresentada emanasse de arranjos mais ou menos improvisados no Parlamento, entre os grupos parlamentares, nunca teve o meu beneplácito e, por isso, nunca chegou a ser concretizada de uma maneira formal. **Até se estabeleceu um corte cerce com a prática criada pelo meu antecessor.**<sup>17</sup>

Avillez (1997)

Quando comunica ao país a sua decisão, a 28 de Abril de 1987, insiste neste ponto:

A verdade é que não me foi apresentada qualquer solução concreta de governo no actual quadro parlamentar. Foram-me sugeridas apenas hipóteses de solução. E essas hipóteses além de não terem sido concretizadas, comportariam muito provavelmente o risco da instabilidade [...]. Não houve conversações concludentes quanto a um acordo com vista à formação, pela positiva, de uma eventual alternativa de governo. [...] nenhuma proposta concreta de governo me foi indicada.<sup>18</sup>

Assim, a decisão de Soares, independentemente das suas motivações políticas – designadamente em relação ao PRD – traduziu-se:

1. Na consolidação da ideia de que as crises de governo só se poderiam resolver por dissolução do Parlamento; 1983, 1985 e 1987. Apesar de os fundamentos dessas dissoluções serem diferentes, já que, quer em 1983, quer em 1985, os governos caíram por ruptura das coligações que os sustentavam. Sublinhe-se que, em 1983, a dissolução só se dá após dois governos oriundos da mesma maioria.

---

<sup>15</sup> Vale a pena ler o relato desses acontecimentos na perspectiva da presidência em Maria João Avillez. 1997. *Soares: O Presidente*. Lisboa: Círculo de Leitores, 28-48. A perspectiva do primeiro-ministro Cavaco Silva pode encontrar-se em Aníbal Cavaco Silva. 2002. *Autobiografia*. Lisboa: Círculo de Leitores.

<sup>16</sup> Sublinhado meu.

<sup>17</sup> *Idem*.

<sup>18</sup> Mário Soares. 1988. *Intervenções II*. Lisboa: *Imprensa Nacional*, 71-76.



2. Na formulação de uma doutrina segundo a qual o Presidente a República deve ser, quer o centro político da iniciativa de negociações [«iniciaram-se então (à **minha revelia**) diversas conversas entre partidos»], quer a sede onde devem ser previamente obtidas e validadas soluções alternativas [...]. «A verdade é que não me foi apresentada qualquer solução concreta de governo no actual quadro parlamentar. Foram-me sugeridas apenas hipóteses de solução.» O Parlamento (sistema de partidos) não é, à luz desta interpretação, o centro político onde se determina a possibilidade de encontrar uma nova solução parlamentar para uma crise política. Soares fundamenta doutrinariamente esta posição nestes termos: «[...] não aceitei enveredar pela via das indigitações sucessivas, dada a responsabilidade constitucional e política do Presidente da República na nomeação do primeiro-ministro».<sup>19</sup>
3. Na consolidação (e mesmo ampliação) de uma estratégia política, destinada a enquadrar a decisão presidencial, baseada numa ampla auscultação de notáveis da sociedade civil e de parceiros sociais a par da normal audição dos partidos e do Conselho de Estado.<sup>20</sup>
4. No exercício, pela primeira vez, do poder discricionário de dissolução do Parlamento pelo Presidente da República, nos termos em que ele está definido pela revisão constitucional de 1982. Recorde-se que, ao contrário de 1985, aqui existia um conjunto de partidos dispostos a formar uma maioria parlamentar.<sup>21</sup> Esse poder discricionário é exercido, a meio do primeiro mandato, face a um Parlamento sem uma maioria absoluta monopartidária, mas de maiorias possíveis, e contra a maioria política que elegera o Presidente da República.

O resultado das eleições de 18 de Julho de 1987 traduziu-se na primeira maioria absoluta de um só partido. Não era esse o resultado previsível à data da dissolução do Governo, nem nas sondagens,<sup>22</sup> nem nas interpretações políticas da conjuntura. Recorde-se que, em 1987, entre a data da convocação de eleições e a sua realização mediavam três meses, neste caso de 28 de Abril a 18 de Julho. A própria expectativa de Soares não era essa: «esperei sempre que obtivesse uma maioria relativa, ampla e confortável,

<sup>19</sup> Sublinhado meu.

<sup>20</sup> Mário Soares. 1988. *Intervenções 2*. Lisboa: Imprensa Nacional, 71.

<sup>21</sup> Que alegaram, aliás, que não lhes foi dado tempo pelo Presidente da República para consolidar uma solução de coligação PS-PRD.

<sup>22</sup> Só já perto da campanha as sondagens do PSD começam a apontar de forma inequívoca uma maioria absoluta.



To boldly go where no man as ever gone before

mas nunca uma maioria absoluta». <sup>23</sup> Nem a interpretação das expectativas do eleitorado, nem a estratégia política implícita na decisão presidencial apontava para uma maioria absoluta <sup>24</sup>. De acordo com as **expectativas**, o resultado das eleições resultaria no reforço – ou na «continuidade» já que era essa a tradição «eanista» – do papel central do Presidente da República no sistema político face a um Parlamento sem maioria absoluta. Mas, de acordo com os **resultados** das eleições de 18 de Julho, esse papel reduz-se. É então desenvolvidamente teorizado o conceito de «magistratura de influência» e de «árbitro do sistema político».

A decisão de Soares marca, como se viu e como o próprio reconhece, <sup>25</sup> um corte com a prática seguida por Eanes entre 1976 e 1983. Lomba <sup>26</sup> defende mesmo que entre 1987 e 1995, «nas mãos de Soares, o sistema de dissolução, formalmente livre, transformou-se na prática num sistema de dissolução condicionada; condicionado à instabilidade governamental e ao funcionamento normal das instituições democráticas, bem como ao resultado de um procedimento de responsabilidade política.»

### 3. A evolução dos partidos 1987-2005

O sistema de partidos em Portugal sofreu uma profunda mudança com estas eleições. Entre 1975 e 1985 – ver quadro 4 – a direita, PSD + CDS, nunca alcança mais do que 44,6% dos votos dos portugueses e só em 1980 logra um empate. À direita, as diferenças entre os dois partidos são intermutáveis. O crescimento de um acompanha sempre a diminuição relativamente proporcional do outro. À esquerda o mesmo não acontece. O crescimento do PS é alcançado maioritariamente à custa de votos à sua

<sup>23</sup> Maria João Avillez. 1997. *Soares: o Presidente*. Lisboa: Círculo de Leitores, 37.

<sup>24</sup> Só uma leitura retrospectiva da história pode querer encontrar no resultado de 18 de Julho o racional da decisão de 28 de Abril.

<sup>25</sup> «Até se estabeleceu um corte cerce com a prática criada pelo meu antecessor» in Maria João Avillez. 1997. *Soares: o Presidente*. Lisboa: Círculo de Leitores, 28.

<sup>26</sup> «Com excepção dos requisitos formais e temporais, o Presidente da República dispõe de uma competência exclusiva (independentemente da iniciativa ou do assentimento de outros órgãos) e virtualmente discricionária já que se lhe é exigido um fundamento de dissolução não lhe é imposto nenhum. [...] é ainda um sistema de dissolução livre, não de dissolução condicionada. [...] Nas mãos de Soares, o sistema de dissolução, formalmente livre, transformou-se na prática num sistema de dissolução condicionada; condicionado à instabilidade governamental e ao funcionamento normal das instituições democráticas, bem como ao resultado de um procedimento de responsabilidade política. [...] Eis o dilema de Sampaio [...] se Sampaio dissolver agora o Parlamento, inverterá uma prática de duas décadas de democracia, afastando o poder de dissolução do parlamentarismo e fazendo das próximas eleições também um referendo à acção presidencial.» Pedro Lomba. 2004. «O dilema». *Diário de Notícias*, 6 de Julho, 12.



direita. O PCP resiste com um eleitorado próprio estabilizado na faixa entre os 15% e os 18%. Em 1985, com o aparecimento do PRD que vai absorver o eleitorado central» do PS, a diferença entre PS e PCP reduz-se a 5,4%.

**Quadro 4 – Evolução da relação de peso eleitoral entre direita e esquerda, e dentro destes blocos entre os partidos que os integram 1975-2005**

|                           | 75    | 76   | 79   | 80   | 83    | 85    | 87   | 91   | 95   | 99    | 02   | 05    |
|---------------------------|-------|------|------|------|-------|-------|------|------|------|-------|------|-------|
| PPD/PSD                   | 28,4  | 25,6 |      |      | 28    | 30,6  | 51,3 | 51,6 | 34,8 | 33,0  | 41,0 | 29,7  |
| CDS/PP                    | 8,2   | 16,8 |      |      | 12,9  | 10,2  | 4,5  | 4,5  | 9,3  | 8,5   | 8,9  | 7,5   |
| AD                        |       |      | 46,5 | 48,7 |       |       |      |      |      |       |      |       |
| <b>Total A – direita</b>  | 36,6  | 42,4 | 46,5 | 48,7 | 40,9  | 40,8  | 55,8 | 56,1 | 44,1 | 41,5  | 49,9 | 37,2  |
| Diferença<br>PSD-CDS      | 20,2  | 8,8  |      |      | 15,1  | 20,4  | 46,8 | 47,1 | 25,5 | 24,5  | 32,1 | 22,2  |
| PS                        | 40,7  | 36,6 | 28,1 | 28,4 | 36,9  | 21,3  | 22,7 | 29,7 | 44,6 | 45    | 38,6 | 46,4  |
| PCP                       | 13,4  | 15,1 | 19,3 | 17,1 | 18,6  | 15,9  | 12,4 | 9,0  | 8,7  | 9,2   | 7,1  | 7,8   |
| PRD                       |       |      |      |      |       | 18,4  | 5,0  |      |      |       |      |       |
| BE                        |       |      |      |      |       |       |      |      |      | 2,5   | 2,9  | 6,5   |
| <b>Total B – esquerda</b> | 54,1  | 51,7 | 47,4 | 45,5 | 55,5  | 55,6  | 40,1 | 38,7 | 53,3 | 56,7  | 48,6 | 60,7  |
| Diferença<br>PS-PCP       | 27,3  | 21,5 | 8,8  | 11,3 | 18,3  | 5,4   | 10,3 | 20,7 | 35,9 | 35,8  | 31,5 | 38,6  |
| Diferença<br>PS-PCP+BE    | 27,3  | 21,5 | 8,8  | 11,3 | 18,3  | 5,4   | 10,3 | 20,7 | 35,9 | 33,3  | 28,6 | 32,1  |
| <b>Total A-B</b>          | -17,5 | -9,3 | -0,9 | 3,2  | -14,6 | -14,8 | 15,7 | 17,4 | -9,2 | -15,2 | 1,3  | -23,5 |

A par disso, a conflitualidade intrapartidária traduz-se frequentemente em dinâmicas cisionistas – UEDS, ASDI, Renovadores –, com expressão na Assembleia da República, por cisão nos grupos parlamentares, o que nunca mais aconteceu desde então. Os três maiores partidos, PS, PSD e PCP – ainda que este por razões diversas – formam coligações formais pré-eleitorais a partir de 1979: FRS, AD e APU, respectivamente. O PCP manteve, desde então, as suas coligações: a APU passará a CDU. À direita a estratégia de coligações pré-eleitorais só será retomada, em 1999, por Rebelo de Sousa, com grande resistência interna, durante a sua liderança do PSD.

A diferença interblocos direita-esquerda no Parlamento é pequena e só favorável à direita em 1980. Se excluirmos o eufórico ano de 1975, nas primeiras eleições livres para a Assembleia Constituinte, só o ano de 1983 regista um diferencial superior a 10%. Em 1979 e 1980 a diferença é mesmo diminuta: 4,2 e 0,4%, respectivamente. Essa clara polarização dos sistemas de partidos nunca se traduziu à esquerda em qualquer tipo de entendimentos, acordos parlamentares, ou coligações, por razões políticas

To boldly go where no man as ever gone before

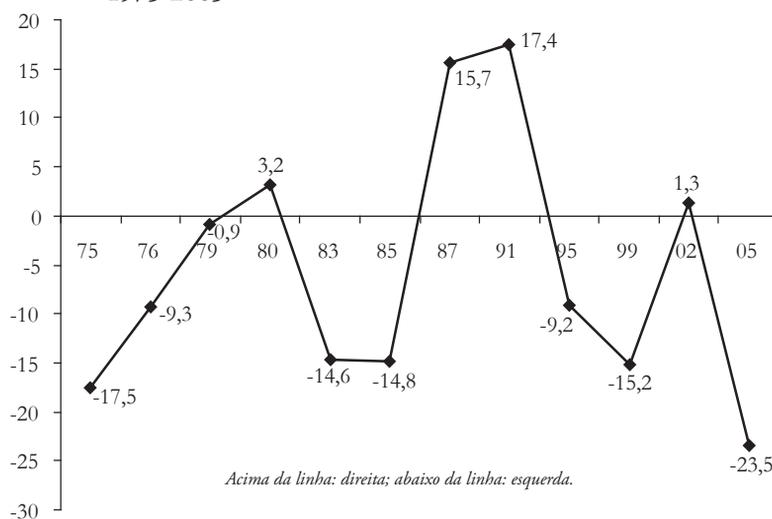
**Quadro 5 – Diferenças interblocos e intrablocos 1975-1985**

|                    | 75    | 76   | 79   | 80   | 83    | 85    | 91   |
|--------------------|-------|------|------|------|-------|-------|------|
| Total A – direita  | 36,6  | 42,4 | 46,5 | 48,7 | 40,9  | 40,8  | 56,1 |
| Diferença PSD-CDS  | 20,2  | 8,8  |      |      | 15,1  | 20,4  | 47,1 |
| Total B – esquerda | 54,1  | 51,7 | 47,4 | 45,5 | 55,5  | 55,6  | 38,7 |
| Diferença PS-PCP   | 27,3  | 21,5 | 8,8  | 11,3 | 18,3  | 5,4   | 20,7 |
| Total A-B          | -17,5 | -9,3 | -0,9 | 3,2  | -14,6 | -14,8 | 17,4 |

evidentes que se prendem com o processo de consolidação da democracia portuguesa e que não cabe aqui analisar. O PS faz duas coligações pós-eleitorais à sua direita, uma com o CDS, em 1978, e outra com o PSD, em 1983. A situação muda após 1987. Nos últimos vinte anos a diferença direita-esquerda aumentou significativamente. Não só aumentou a diferença como oscilou o sentido do saldo, fruto da forte bipolarização verificada no sistema político.

O saldo é positivo a favor da direita em 1987 e 1991 e a favor da esquerda em 1995, 1999 e 2005. O ano de 2002 é a única exceção com um quase empate entre os dois blocos. Só que a natureza pouco proporcional do sistema eleitoral português faz com que a clarificação desejada pelo eleitorado, após os anos de crise 1999-2002, se traduza de novo num diferencial significativo (23,5) entre a direita e a esquerda e não, como alguns julgaram, num novo período de maior equilíbrio entre os dois blocos e de ausência de maiorias parlamentares claras. Esta tendência está, por isso, estabilizada e

**Figura 2 – Diferença de votos entre os blocos de direita e de esquerda, 1975-2005**

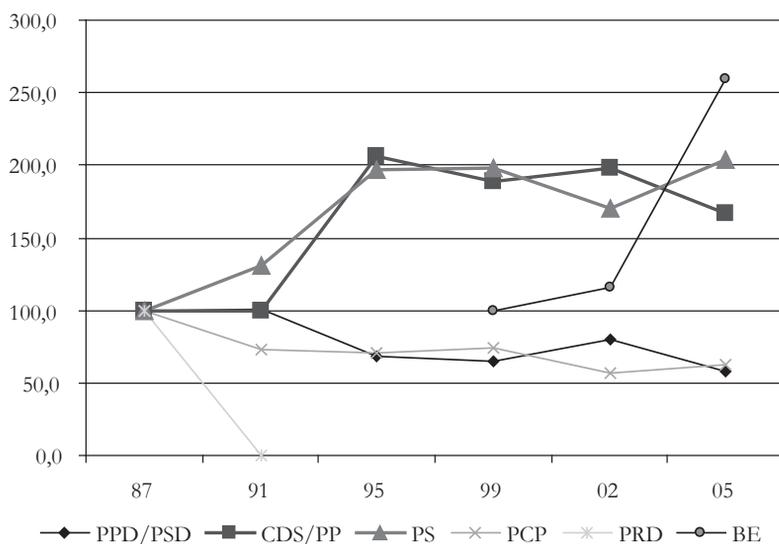


corresponde a consolidação da bipolarização do sistema político português. Ela só entrará em colapso se um dos partidos-charneira de cada bloco PS ou PSD entrarem em crise, ou se o descrédito generalizado do sistema político português se traduzir numa convulsão partidária que ponha em causa o sistema de partidos fundador da democracia portuguesa.

A consolidação da bipolarização – com todos os seus efeitos negativos – pode vir a traduzir-se, todavia, num efeito estabilizador do sistema eleitoral proporcional, contendo as pressões reformistas que se vinham a avolumar. Essa consolidação não existiria se a decisão do Presidente Sampaio, de Julho de 2004, tivesse sido outra. Os números mostram, também, que o PSD, após as duas maiorias absolutas, foi incapaz, no espaço de uma década – 1995-2005 –, de recuperar a posição que conquistou em 1987. Os índices de evolução da percentagem de votos entre 1985 e 2005, ou entre 1987 e 2005, mostram claramente que o PS é o grande beneficiário deste longo ciclo de 20 anos. Qualquer que seja o ano de referência, o PS inverteu consistentemente a tendência mais oscilante do seu comportamento entre 1976 e 1987, consolidando-se no patamar entre os 39 e 46%. Já o PSD revela um comportamento eleitoral mais irregular, oscilando entre os 30 e os 41%.

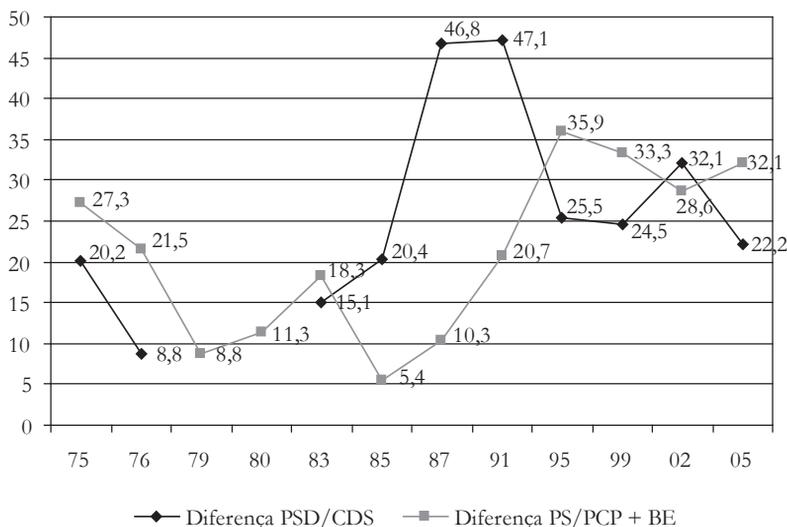
Igual comportamento tem o CDS/PP que, depois de ter sobrevivido ao quase desaparecimento provocado pelo «cavaquismo» (4,5% em 1987), recupera o seu espaço eleitoral em patamares próximos aos que tinha em 1985 (9,5%). Essa consolidação foi suficiente para recolocar o CDS/PP no poder ao fim de 20 anos, de novo em coligação com o PSD.

**Figura 3 – Evolução % de votos. Índice: 1987=100**



To boldly go where no man as ever gone before

**Figura 4 – Diferenças intrabloco 1975-2005**



O PSD encontra-se hoje com a mesma expressão eleitoral de 1985, ou com metade da de 1987, como se preferir. A renovação do PS, por força das duas maiorias absolutas do PSD de 1987 e 1991, revelou-se de efeitos mais duradouros nas suas elites partidárias, apesar de uma passagem pelo poder de seis anos, do que as elites partidárias geradas pelo PSD de Cavaco.

**Quadro 6 – Índices de evolução % de votos 1985-2005**

|         | 85    | 87    | 91    | 95    | 99    | 02    | 05    |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| PPD/PSD | 100,0 | 167,6 | 168,6 | 113,7 | 107,8 | 134,0 | 97,1  |
| CDS/PP  | 100,0 | 44,1  | 44,1  | 91,2  | 83,3  | 87,3  | 73,5  |
| PS      | 100,0 | 106,6 | 139,4 | 209,4 | 211,3 | 181,2 | 217,8 |
| PCP     | 100,0 | 78,0  | 56,6  | 54,7  | 57,9  | 44,7  | 49,1  |
| PRD     | 100,0 | 27,2  | 0,0   |       |       |       |       |
| BE      |       |       |       |       | 100,0 | 116,0 | 260,0 |
|         |       | 87    | 91    | 95    | 99    | 02    | 05    |
| PPD/PSD |       | 100,0 | 100,6 | 67,8  | 64,3  | 79,9  | 57,9  |
| CDS/PP  |       | 100,0 | 100,0 | 206,7 | 188,9 | 197,8 | 166,7 |
| PS      |       | 100,0 | 130,8 | 196,5 | 198,2 | 170,0 | 204,4 |
| PCP     |       | 100,0 | 72,6  | 70,2  | 74,2  | 57,3  | 62,9  |
| PRD     |       | 100,0 | 0,0   |       |       |       |       |
| BE      |       |       |       |       | 100,0 | 116,0 | 260,0 |

O PSD renovou as suas elites políticas nacionais e regionais entre 1985 e 1995, mas estas esgotaram-se política e sociologicamente durante os anos de duração do Governo. Ao contrário do PS, durante o «cavaquismo», o PSD não foi capaz de se renovar durante os seis anos de oposição entre 1995 e 2002.

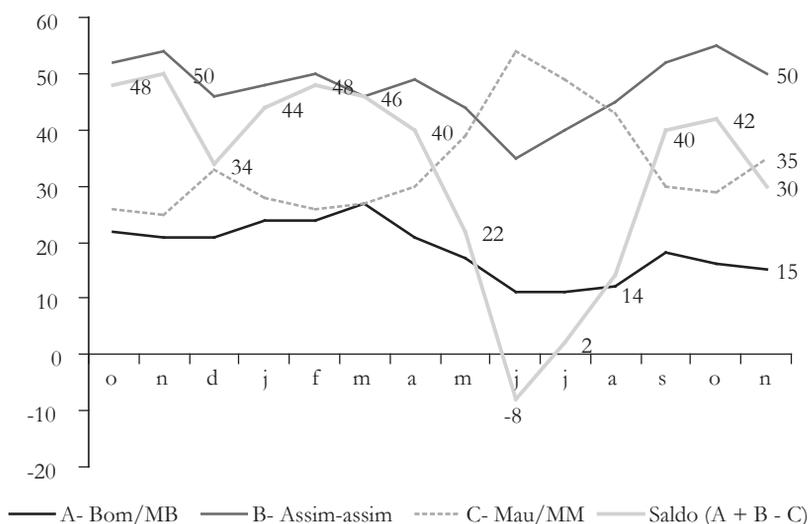
## 4. As decisões de Jorge Sampaio

### 1. 28 de Dezembro de 2001. Dissolução do Parlamento

As eleições autárquicas de 16 de Dezembro de 2001 dão uma clara vitória ao PSD. A vitória não só é clara a nível nacional, como o PS perde ainda a Câmara de Lisboa (derrota de J. Soares) e do Porto (derrota de Gomes). O contexto político era particularmente adverso ao governo do PS.

O PS não fora capaz de encontrar uma estratégia política de resposta à situação de empate parlamentar entre o Governo e a oposição. Ao fim de seis anos de poder, a popularidade do Governo nas sondagens apresentava os mais baixos indicadores de sempre. Mas as alternativas políticas também não desfrutavam de grande apoio por parte do eleitorado. Barroso, como líder do PSD, não se consolidara ainda como uma alternativa ao Governo.

Figura 5 – Primeiro-ministro António Guterres: 2000-2001

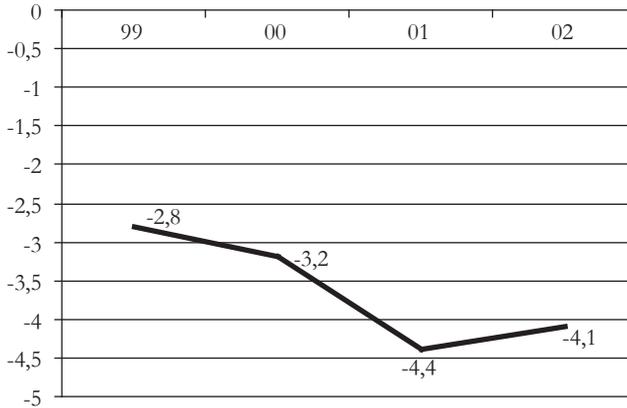


Panel Expresso.

To boldly go where no man as ever gone before

A situação económica e financeira do país degradava-se de forma evidente. A derrapagem das contas públicas e a incapacidade de controlo e consolidação do *deficit* orçamental começavam a ser preocupantes.<sup>27</sup> Perante esta realidade, o primeiro-ministro anuncia, **de imediato**, a sua demissão do Governo, abrindo uma crise política.

**Figura 6 – Evolução do *deficit* 1999-2002**



Havia 20 anos, desde 1982, que um primeiro-ministro não pedia a demissão como consequência de resultados desfavoráveis em eleições autárquicas. O quadro parlamentar em que esse pedido de demissão era feito inviabilizava qualquer solução que não fosse:

1. um novo governo minoritário PS com outro primeiro-ministro;
2. um governo de coligação do PS com outro ou outros partidos;
3. a dissolução do Parlamento.

O PSD e o CDS/PP tinham alcançado nas eleições de 1999, 41,5 % de votos no seu conjunto e dispunham de 41,7% dos mandatos parlamentares caso se coligassem, o que inviabilizava a alternativa de um governo liderado pelo PSD. O PSD queria eleições, quer por essa razão, quer porque achava, com boas razões, que chegaria ao poder. Guterres queria abandonar a liderança, queria abandonar o poder e, por isso, queria eleições. A decisão foi pessoal. A direcção do PS acompanhou-o.

<sup>27</sup> É, aliás, a percepção de que a gravidade das contas públicas era maior do que o Governo afirmava que leva Barroso, após as eleições de 2002, a pedir ao Banco de Portugal que determine o *deficit* real do país. Este é então fixado em -4,1.

O Presidente da República decidiu a dissolução do Parlamento. O processo de decisão é rápido. As eleições autárquicas são a 16 e o Presidente convoca a primeira ronda de partidos políticos a 19 e 20 de Dezembro. A 27 volta a convocá-los e reúne o Conselho de Estado, para concluir o processo formal de decisão. A decisão foi bem recebida pela opinião pública e, por isso, não foi alvo de grande debate ou escrutínio. Tal como em 1987 – embora aqui de forma ainda mais evidente – o Parlamento ficou totalmente à margem da crise provocada pela demissão do primeiro-ministro e da solução para ela encontrada. Em 1987 ainda houve debate partidário (nos diversos partidos de esquerda) e interpartidário, sobre possíveis soluções. Em 2001, a decisão é do líder do partido e a solução da crise é por si «nacionalizada».<sup>28</sup> Não há um debate político sobre a crise e as suas soluções nos órgãos nacionais em tempo útil. As eleições autárquicas são a 16 e o PS faz uma Comissão Política a 18 de Dezembro onde Guterres aponta como única saída a convocação de eleições. De entre as raras vozes críticas destaca-se a de Medeiros Ferreira.

António Guterres comandou até aqui todo o processo da sua sucessão, quer como primeiro-ministro ao Presidente da República e aos partidos do sistema à dissolução administrativa do parlamento, quer como secretário-geral do partido Socialista, ao definir um calendário contra-relógio incompatível com outra solução que não fosse consensual. Não se está pois perante um puro abandono, antes se assiste a uma retirada comandada pelo homem que resolveu «nacionalizar» os resultados das autárquicas.<sup>29</sup>

O Presidente da República não confronta a maioria que detinha 50% dos deputados do Parlamento, com a sua responsabilidade de encontrar uma solução para a crise política que gerara. A solução desta crise seria sempre a convocação de eleições gerais, porque dentro do PS ninguém detinha a força política necessária para lançar o debate sobre a alternativa parlamentar à dissolução do Parlamento. A própria sucessão de Guterres, dentro do partido, era uma limitação séria a essa possibilidade.

Foi a incapacidade dos partidos parlamentares em propor uma alternativa que ditou a dissolução. Se ela existisse, o Presidente teria de decidir se aceitava politicamente essa solução. Mas, em ambos os casos, não é o afastamento do primeiro-ministro (a personalização do líder) que dita a decisão. Foi por uma «percepção» (não testada empiricamente convidando o PS a formar novo governo) da ausência de alternativas, quer

<sup>28</sup> A expressão é de Fernando Gomes.

<sup>29</sup> Ferreira, José Medeiros. 2002. «A capicua enganadora». *Diário de Notícias*, 8 de Janeiro, 9.



To boldly go where no man as ever gone before

no PS, quer no quadro parlamentar e não por aceitação do princípio de que as eleições legislativas são um plebiscito do primeiro-ministro que Sampaio decidiu.

Na declaração que faz ao país, a 28 de Dezembro, para anunciar a dissolução afirma:

Dessas consultas não resultou qualquer facto contrário à minha convicção de que a actual Assembleia da República é insusceptível de gerar um novo Governo, seja qual for a respectiva base política e parlamentar [...]. Esta convicção esteve presente na avaliação das soluções possíveis para a situação originada pela demissão apresentada pelo Senhor Primeiro-ministro [...]. Contudo, o fundamento [...] para a sua demissão e a leitura praticamente unânime que, no plano nacional, foi dada às eleições municipais de 16 de Dezembro criaram uma situação politicamente nova. Tal leitura e respectivas consequências não devem ser ignoradas pelo Presidente da República.<sup>30</sup>

Esta decisão é aceite de forma «pacífica» por quase todos. Ela convalida a aceitação do princípio de que uma eleição «intercalar» (não legislativa) pode ser aceite como indicador de *performance* do Governo («a leitura praticamente unânime que, no plano nacional, foi dada às eleições municipais» e, como tal pode ser aceite pelo PR como base da sua tomada de decisão.

A «pacífica» decisão de Sampaio deixou latente um problema que virá a verificar-se decisivo nas decisões que tomará em 2004, bem como na percepção que delas faz a opinião pública: a personalização das legislativas na figura do primeiro-ministro. Neste debate, como mais adiante se argumentará, não está apenas em causa o entendimento que se deve ter dessa figura à luz do sistema eleitoral vigente, numa sociedade cada vez mais mediatizada. O que está, também, em causa são os poderes presidenciais e a limitação que a esses poderes pode impor a aceitação da tese da personalização das legislativas na figura do primeiro-ministro.

## 2. 9 de Julho de 2004. A sucessão de Durão Barroso

O primeiro-ministro Barroso pede a sua demissão, em Junho de 2004, para aceitar o convite que lhe tinha sido dirigido para Presidente da Comissão Europeia. A sua demissão, por razões estranhas à governação<sup>31</sup> vem colocar uma questão nova que só se tinha colocado com a morte de Sá Carneiro, em 1980.

<sup>30</sup> *Declaração ao País*, 28 de Dezembro de 2001.

<sup>31</sup> As suas motivações não interessam a este debate.



É importante identificar primeiro as possíveis soluções:

1. **Não aceitar o pedido de demissão**, o que implicava a impossibilidade de Barroso aceitar o convite para Presidente da Comissão Europeia. Esta hipótese era politicamente insustentável. O Presidente teria de ficar com o ónus de ser por sua causa que um português não desempenharia o cargo de Presidente da Comissão Europeia e teria de explicar ao país. O país achava prestigiante o convite e importante a sua aceitação.
2. **Aceitar o pedido de demissão** o que implicava:
  - a) indigitar um novo primeiro-ministro indicado pelo PSD, sendo que o sucessor de Barroso no PSD era Santana Lopes. O Presidente teria duas opções:
    - a. aceitar o nome proposto;
    - b. recusar o nome proposto e solicitar uma alternativa ao PSD. Só que, para além da dificuldade política em formular esse pedido, já que ele comprometia o Presidente na escolha, não existia alternativa possível no PSD ao nome de Santana Lopes (o primeiro vice-presidente do partido) como rapidamente se percebeu.
  - b) dissolver o Parlamento, onde existia uma maioria absoluta resultante de uma coligação pós eleitoral entre o PSD e o CDS/PP, em 2002, e a convocação de eleições gerais. Neste caso, é importante recordar que a demissão do primeiro-ministro implica a queda do Governo. **O Presidente teria, portanto, de indigitar um novo primeiro-ministro que teria de formar um governo e governar até às eleições.** Uma repetição do governo Pintasilgo de 1979.

A solução para o problema criado pela demissão de Barroso dividiu o país, os partidos políticos, os comentadores e até os cientistas políticos. O PS era a favor da demissão, vendo nela a porta para o regresso ao poder. A restante esquerda, no seu conjunto, também era a favor da dissolução porque, descrente de uma vitória maioritária do PS, acalentava a possibilidade de coligações ou acordos pós-eleitorais com um PS – mais à esquerda – liderado por Ferro e traumatizado por dois governos minoritários. A direita, PSD e CDS, era pela substituição de Barroso por um novo primeiro-ministro do PSD, vendo nisso a sua hipótese de continuar no poder, do qual estivera afastado durante seis anos.

Como Vital Moreira explicou, a decisão do Presidente era política já que constitucionalmente todas as opções eram possíveis:



To boldly go where no man as ever gone before

Sendo o nosso regime político de índole essencialmente parlamentar, é perfeitamente admissível a formação de um novo governo no quadro parlamentar existente, com outro primeiro-ministro. Mas conferindo a constituição ao Presidente da República uma grande liberdade de actuação nesta matéria, incluindo a dissolução parlamentar por iniciativa própria, não é menos lícita a opção pela convocação de eleições antecipadas. A questão é portanto exclusivamente política [...]. Em condições normais, havendo uma coligação para efeitos governamentais com maioria parlamentar, a solução passaria normalmente pela formação de um segundo executivo.<sup>32</sup>

A decisão era política, efectivamente. Mas o que estava em causa não era saber se o Presidente devia favorecer a maioria política que o elegeu (a esquerda) em detrimento da direita.

O Presidente optou por uma decisão que atende sobretudo às posições defendidas pelas forças políticas e sociais de direita (PSD, PP, banqueiros, empresários, etc.). Alguns consideram adequada a opção, porque supostamente a maioria presidencial se esgota no acto da eleição. Enquanto representante do todo nacional e responsável pelo regular funcionamento das instituições democráticas, o Presidente não pode representar apenas a maioria social e ideológica que o elegeu. Contudo, para além desses domínios de actuação, os Presidentes podem, devem e atendem geralmente às maiorias políticas que os elegeram, sob pena de não serem reeleitos

Convirá recordar que não foi o caso de Soares em 1987, que estava no primeiro mandato

e de os portugueses não perceberem para que serve eleger um Presidente oriundo de determinada área ideológica. O Presidente só se pode dar ao luxo de se revelar insensível à maioria política que o elegeu quando está impossibilitado de se recandidatar. Mas esse é um problema que os cientistas políticos há muito apontam à limitação dos mandatos: tornam os eleitos irresponsáveis perante os eleitores.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Vital Moreira. 2004. «A fuga e a crise», *Público*, 29 de Junho, 11. Vital explica quais as dificuldades políticas da decisão: i) recondução significaria um refrescamento da legitimidade quando ela acaba de sofrer um revés eleitoral; ii) Menor autoridade e legitimidade política tornará esta uma solução ainda mais frágil do que o desgastado governo cessante; iii) mudança de orientação em duas políticas, consolidação financeira e política europeia representava um novo governo e uma nova política.

<sup>33</sup> André Freire. 2004. «Para quê votar? Notas sobre a opção presidencial de não dissolver o Parlamento», *Público*, 24 de Julho, 13.





*Fernando Marques da Costa*

A questão da «maioria presidencial» é que dera origem ao projecto do PRD, com Eanes. Soares liquida-a ao afirmar, no dia em que é eleito, que a maioria presidencial se dissolvia no acto da eleição. Se bem que a origem política do Presidente da República não seja irrelevante, a verdade é que não é possível detectar um padrão de comportamento ao longo destes últimos vinte anos. Em 1987, Soares decide contra a maioria que o elegeu. Em 2001, Sampaio decide em consonância com uma unanimidade partidária. Em Julho de 2004, decide, contra a maioria que o elegeu, e em Dezembro, a favor dela. A «utilidade» (Freire) da escolha ideológica do Presidente é muito ampla,<sup>34</sup> mas não é um critério orientador que se possa aplicar, como regra, à gestão deste tipo de crises, sob pena de pôr em causa o papel central que o Presidente deve ocupar no sistema político português.

## **Os principais argumentos**

Os artigos escritos sobre esta questão são dezenas. Só utilizarei aqui os que foram escritos por académicos por estas razões: 1) são mais sintéticos e sistematizam melhor os argumentos; 2) é importante analisar a forma como os nossos sociólogos e cientistas políticos encararam esta situação. Utilizei, sempre que possível, o autor que melhor sintetizou um determinado argumento, independentemente de outros o terem também utilizado.

### **1. Quebra de legitimidade.**

A coligação «Força Portugal» (PSD+CDS) tinha acabado de sofrer uma clara derrota eleitoral nas eleições para o Parlamento Europeu. Esse é o argumento utilizado para se afirmar que a legitimidade da maioria parlamentar estava em causa. Uma espécie de sequela da decisão de Guterres e que Boaventura aqui tão bem fundamenta.

Os portugueses elegeram um primeiro-ministro que optou por uma fórmula de governo, a coligação, de que assumiu plena responsabilidade política. Nas eleições europeias, cerca de dois terços dos eleitores manifestaram a sua reprovação desta fórmula ou da sua execução [...] só os portugueses poderão decidir, em eleições, as consequências políticas desse acto.. E não se invoque o argumento da estabilidade contra a realização de eleições, porque não há instabilidade maior em democracia do que a que resulta da revolta dos cidadãos ante a irrelevância do seu voto.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Valeria a pena um seminário sobre ela.

<sup>35</sup> Boaventura de Sousa Santos. 2004. «República das Bananas?», *Visão*, 30 de Junho, 38.





To boldly go where no man as ever gone before

Pesa sobre este argumento a recente demissão de Guterres a seguir às autárquicas de 2001 e a dissolução do Parlamento que se lhe seguiu. O único precedente, até então, era o de Balsemão, em 1982, mas à data a coligação Aliança Democrática (AD) estava em desagregação (o que não é o caso em 2004) e o seu governo já era o segundo que Eanes aceitava com base na mesma maioria parlamentar. Aceitar a validade deste argumento é aceitar que qualquer eleição – que não as legislativas – pode ser considerada pelo Presidente da República como um plebiscito ao Governo. Há uma diferença política significativa entre o pedido de demissão de um primeiro-ministro após uma derrota eleitoral autárquica e a iniciativa de dissolução do Parlamento pelo Presidente por esse mesmo motivo. Guterres **decidiu pedir** a demissão. Barroso **decidiu não pedir** a demissão. O fundamento da decisão de cada um é relevante.

A aceitação deste argumento representaria: 1) uma alteração substantiva da natureza do regime político português, já que a representação parlamentar se veria substituída por um sistema para-plebiscitário; 2) a introdução de uma prática que – contribuiria para a ingovernabilidade do sistema político, já que nenhuma maioria parlamentar obtida em eleições legislativas seria suficiente para assegurar a legitimidade governativa; 3) uma alteração no uso dos poderes presidenciais, já que o Presidente perderia uma parte das suas opções políticas de intervenção (outras soluções com o mesmo quadro parlamentar).

Sampaio na sua Mensagem reafirma claramente o princípio da legitimidade parlamentar ao afirmar que «o mandato do Governo não deve ser interrompido antes do fim da legislatura, pese embora o resultado de outras eleições entretanto verificadas. Desde que o Governo saído das eleições parlamentares continue a dispor de consistência, vontade e legitimidade políticas, a demissão ou impedimento permanente do Primeiro-Ministro não é motivo bastante para, por si só, impor a necessidade de eleições antecipadas. [...] a actual maioria garantiu-me poder constituir um novo Governo, que permita dar continuidade e cumprir o Programa do anterior; e que essa maioria se comprometeu assegurar, até ao final da legislatura, o mesmo apoio que deu ao governo cessante. Resta, assim, a questão da legitimidade da actual maioria para formar um novo Governo. [...] os resultados de referência continuam a ser os verificados nas eleições parlamentares de 2002; a possibilidade de acordo parlamentar maioritário em torno do Programa de Governo permanece válida.»

A defesa da «continuidade do regime constitucional» é feita tendo em consideração não apenas a conjuntura mas o precedente que se criaria: «nesse regime – que não fiquem dúvidas – a nossa opção é pela democracia representativa, de que não sou o notário, mas sim o garante; e que, por isso, não



há razões de oportunidade, por mais compreensivas que sejam, que possam abrir caminho e criar um precedente para futuros desvios plebiscitários».

## 2. Santana Lopes.

Há em toda esta discussão um argumento *ad hominem* que é pouco verbalizado apesar de estar subjacente a toda a discussão: é o facto de o sucessor de Barroso ser Santana Lopes, por ser o 1.º vice-presidente do PSD. «[...] a segunda figura do partido (Santana Lopes) provoca grandes resistências de muitas áreas da sociedade portuguesa e do actual governo. Para o sector intelectual, com grande presença no mundo mediático, Santana Lopes é uma espécie de Menem à portuguesa. Se lhe juntarmos Paulo Portas como segunda figura de um novo governo da actual coligação, Portugal poderia aproximar-se perigosamente da América Latina.»<sup>36</sup> Esta rejeição de uma parte das elites ao nome de Santana Lopes levaria a que os dados caracteriais (porque é disso que se trata) passassem a ser critério de avaliação dos primeiros-ministros indigitados pelos partidos por parte do Presidente da República, sem se perceber muito bem quais as fronteiras desses critérios subjectivos de avaliação. Até onde se deveria ir na avaliação subjectiva? E, sobretudo, como explicar ao país os fundamentos da avaliação?

Moreira defende a «aceitação de um novo Governo da actual maioria parlamentar, rejeitando, porém, o candidato indicado, que era o principal motivo da discórdia. [...] Uma tal solução teria duas razões a seu favor: provocaria muito menos reacção negativa por parte da esquerda e da opinião pública em geral, e teria o apoio de um sector politicamente muito importante no próprio PSD.»<sup>37</sup> O Presidente aceitaria assim: 1) o princípio de que o indigitado primeiro-ministro por um partido deveria provocar a menor reacção possível por parte dos restantes partidos, mesmo existindo uma maioria absoluta no Parlamento como era o caso e; 2) que a sua aceitação deveria ter em consideração a conflitualidade interna dos partidos («o apoio de um sector politicamente muito importante no próprio PSD») envolvendo-se nas questões partidárias internas.

## 3. Alteração de políticas governativas e co-responsabilização do Presidente da República.

Este argumento defende, em primeiro lugar, que aceitar a substituição do primeiro-ministro implica que o Presidente da República fica co-responsabilizado pela acção do Governo. Essa co-responsabilização seria tanto maior quanto o Governo teria a sua legitimidade diminuída por força da derrota

<sup>36</sup> António Costa Pinto. 2004. «E esta?», *Diário de Notícias*, 30 de Julho, 16.

<sup>37</sup> Vital Moreira. 2004. «O governo sob tutela presidencial», *Público*, 13 de Julho, 8.

To boldly go where no man as ever gone before

nas eleições para o Parlamento Europeu. «A questão é que se Jorge Sampaio empossar um novo governo sem recorrer a eleições estará simultaneamente a perder a sua distância perante o governo, juntando a sua reputação à deste. Isto porque um novo governo PSD-CDS, como não é legitimado pelas eleições, necessita da legitimidade emprestada pelo Presidente.»<sup>38</sup>

Em segundo lugar, argumentou-se que a dupla Lopes/Portas representaria uma inflexão nas políticas apresentadas ao eleitorado por Durão Barroso, sobretudo nas políticas externa, europeia, defesa, e consolidação orçamental.<sup>39</sup>

Para o evitar, o Presidente teria de ficar – segundo alguns – como garante da continuidade dessas políticas (co-responsabilidade) e estaria a re-introduzir o princípio da dupla responsabilidade do Governo perante o Parlamento e perante o Presidente, eliminada na revisão constitucional de 1982. «[...] a opção de Sampaio poderá resultar em uma de duas situações (indejáveis). Ou uma alteração radical do sistema de governo, para que não tem mandato: desde a revisão constitucional de 1982 a responsabilidade do governo perante o Presidente é meramente institucional e não política, pelo que o governo não tem o dever de prestar contas ao Presidente nesta matéria. Ou um completo esvaziamento da função presidencial.»<sup>40</sup> Lobo afirma: «Nomear o primeiro-ministro agora sem recorrer a eleições poderá dar margem de manobra a futuros presidentes de interpretarem a constituição de forma mais lata, re-introduzindo a responsabilização efectiva do Governo perante o Parlamento e o Presidente que tanta instabilidade institucional gerou durante a primeira décadas da democracia.» Esta é, sem dúvida, uma herança incontornável desta decisão de Sampaio.

Afirmou-se ainda que o Presidente não disporia de instrumentos constitucionais para exercer esse poder de fiscalização. Moreira afirma mesmo que: «É uma solução equívoca, porque significa tanto uma limitação da acção governativa como uma forma de comprometer nela o próprio Presidente, tornando-o co-responsável por ela. É uma solução fruste, porque o presidente não goza de grandes meios de controlo sobre um governo que dispõe de maioria parlamentar absoluta.»<sup>41</sup> Mas, o poder de controlo do

<sup>38</sup> Marina Costa Lobo. 2004. «Instabilidade eleitoral vs. Instabilidade institucional», *Diário de Notícias*, 7 de Julho, 11.

<sup>39</sup> «[...] a solução aventada para chefiar o novo governo implica seguramente uma ruptura de continuidade quanto à orientação política em relação a pelo menos dois *dossiers* decisivos, designadamente, a política de rigor e disciplina das finanças públicas e a política europeia». Vital Moreira. 2004. «A fuga e a crise», *Público*, 29 de Junho, 11.

<sup>40</sup> André Freire. 2004. «Para quê votar? Notas sobre a opção presidencial de não dissolver o Parlamento», *Diário de Notícias*, 24 de Julho de 2004, 13.

<sup>41</sup> Vital Moreira. 2004. «O governo sobre tutela presidencial?», *Público*, 13 de Julho, 8.



*Fernando Marques da Costa*

Governo pelo Presidente é um poder amplo e mesmo descrionário, como Moreira bem refere noutras obras: «[...] nada impede que a nomeação do primeiro-ministro seja condicionada, de facto, pela assunção por este dos compromissos considerados necessários pelo Presidente da República».<sup>42</sup> Todavia, resulta claro que esse uso dos poderes presidenciais nunca tinha sido tentado por nenhum Presidente, desde a revisão constitucional.

É a invocação desse poder de condicionamento das políticas pelo Presidente que é referida na mensagem que Sampaio dirige ao país. Tal como são claramente referidos os poderes que estão ao seu dispor para utilizar em caso de incumprimento das condições publicamente impostas ao Governo e por ele aceites: «Um quadro de continuidade das políticas essenciais, onde, além do mais, se incluem a Europa, a política externa, a defesa, a justiça, bem como as políticas de consolidação orçamental, são fundamentais para que possa optar-se pela constituição de um novo Governo. [...] Justifica-se reiterar aqui que tem de ser rigorosamente respeitada a continuidade das políticas essenciais. [...] **Fique claro que é por estas vias de continuidade e pelo rigor indispensável que passarão os critérios permanentes da minha avaliação das condições de manutenção da estabilidade governamental; e utilizarei a plenitude dos meus poderes constitucionais para assegurar que esses critérios serão respeitados. Sempre terei por inaceitáveis viragens radicais nestas políticas, pois foram elas as sufragadas pelo eleitorado.**»

As condições impostas por Sampaio foram: i) coesão da coligação; ii) manutenção das políticas; iii) intromissão pública na composição do Governo – Portas não pode ser ministro dos Negócios Estrangeiros. Estas condições são claras, são públicas e são aceites pelo primeiro-ministro. O Governo é empossado nestes termos, sob este condicionalismo, por um Presidente na plenitude dos seus poderes constitucionais.

Este uso dos poderes presidenciais criou um precedente que será, sem dúvida, revisitado no futuro, a menos que o PS e o PSD compreendam a ameaça que para eles representa esta interpretação e clarifiquem constitucionalmente a latitude dos poderes presidenciais.

#### 4. Responsabilização dos eleitos.

Magalhães (2004) desenvolve o argumento de que as instituições das democracias representativas devem favorecer duas coisas: «a representação» e «a responsabilização». A função de representação favorece uma «visão mandatária da democracia». Mas Magalhães entende que essa visão «não

---

<sup>42</sup> J.J. Canotilho e Vital Moreira. 1991. *Os Poderes do Presidente da República*. Coimbra: Coimbra Editora, 49-50.





To boldly go where no man as ever gone before

passa em Portugal de uma ficção». «Os eleitores tendem a votar em líderes [este argumento é debatido mais adiante] que (se pertencem aos partidos mais votados) controlam parlamentos através do controlo dos próprios partidos, cujos programas, mensagens, ideias ou preferências passam largamente despercebidos e são pouco relevantes para a decisão.» O problema para ele é, portanto, o da responsabilização. «Durão Barroso, o seu governo e o seu partido, deixaram já de ser responsabilizáveis pela governação dos últimos dois anos.»<sup>43</sup> A substituição de Barroso impediria o juízo de responsabilização por parte do eleitorado e co-responsabilizaria o Presidente pela governação futura. Ora essa co-responsabilização, segundo Magalhães, também perturbaria a responsabilização política do novo primeiro-ministro quando terminasse o seu mandato.

Fica por explicar como é que um Presidente da República pode descartar a «visão mandatária da democracia» (existindo, ainda por cima, uma maioria absoluta no Parlamento) que é a que está consagrada na Constituição que jurou «defender, cumprir e fazer cumprir», sem desvirtuar o modelo constitucional em vigor e sem aceitar uma redução dos poderes presidenciais. Como é que um Presidente recusa um governo a uma maioria que lhe garante «poder constituir um novo Governo, que permita dar continuidade e cumprir o Programa do anterior; e que essa maioria se comprometeu assegurar, até ao final da legislatura, o mesmo apoio que deu ao governo cessante» sem pôr em causa a arquitectura global do sistema político?

Ao contrário da decisão tomada em 2001, com Guterres, em que a maioria (apesar de relativa) não queria formar governo, aqui há uma vontade expressa de governar. Comparativamente, porém, é claro que há, em 2004, um empenhamento diferente do Presidente na procura de uma solução parlamentar, o que não existiu em 2001.

Por último, se é verdade que é possível dizer que os líderes são um elemento importante das escolhas do eleitorado<sup>44</sup> também é verdade que não está provado que os líderes sejam sempre uma mais-valia em relação à opção partidária.

### 5. Eleição do primeiro-ministro.

Este é um argumento abundantemente invocado para exigir a dissolução do Parlamento, com maior ou menor fundamentação teórica, ou mesmo sem nenhuma fundamentação. «[...] temos de concluir que as chamadas eleições 'legislativas' se transformaram numa escolha popular do

---

<sup>43</sup> Pedro Magalhães. 2004. «As opções do Presidente e a qualidade da democracia portuguesa», *Público*, 2 de Julho, 8.

<sup>44</sup> *Idem*



primeiro-ministro. É, por isso, que Maurice Duverger chama democracias 'directas' àquelas onde isso acontece [...] penso que V. Ex.<sup>a</sup> [dirige-se ao Presidente] deveria contribuir para manter Portugal como 'democracia directa'.»<sup>45</sup>

Este argumento levanta os seguintes problemas: o da legitimidade da representação parlamentar; o do papel dos partidos no sistema político português; o dos limites dos poderes presidenciais.

O que se pedia ao Presidente da República era que introduzisse em simultâneo dois novos princípios: 1) o de que uma maioria parlamentar não pode substituir o primeiro-ministro sem convocação de eleições gerais; e 2) que os resultados de outras eleições que não as legislativas implicam quebra de legitimidade política da maioria parlamentar. O exemplo de Guterres era, já em si, um mau precedente. Estes dois factores, quer individualmente considerados, quer conjugados representam uma diminuição substantiva do Parlamento como sede da representação política e uma redução dos poderes do Presidente da República. Ele passaria, a partir de então a ser um *notário*<sup>46</sup> que se limitaria a validar o que a realidade lhe impunha sem poder nela interferir.

Em causa ficaria, inevitavelmente, a eleição do Presidente da República por sufrágio universal. Qual seria a utilidade de manter este modo de eleição se o Presidente perde a possibilidade de exercer, se necessário, um poder de adequação de alianças e coligações na duração de uma legislatura? A eleição indirecta, pelo Parlamento (que muitos defendem) seria então mais adequada. E como manter um sistema eleitoral proporcional, que tende a dificultar a formação de maiorias absolutas, logo, a gerar mais alianças e coligações pós-eleitorais, se elas ficam inviabilizadas ao longo de uma legislatura por não terem sido avaliadas por eleições? Aceitar o princípio da «eleição directa» do primeiro-ministro desvirtua o equilíbrio de poderes<sup>47</sup> e torna virtualmente impossíveis os mandatos de legislatura se não houver maioria absoluta no Parlamento, ou, mesmo havendo, se houver impedimento do primeiro-ministro. Estaria aberto um precedente que poderia gerar períodos de grande instabilidade política.

## 6. Os calendários de uso dos poderes presidenciais.

A Constituição prevê que «A Assembleia da República não pode ser dissolvida nos seis meses posteriores à sua eleição, no último semestre do

<sup>45</sup> Diogo Freitas do Amaral. 2004. «Carta aberta ao Presidente da República», *Público*, 29 de Junho, 4.

<sup>46</sup> Expressão que o Presidente explicitamente usa na Mensagem que dirige ao país a 9 de Julho de 2004.

<sup>47</sup> José Medeiros Ferreira. 2002. «Anestesia geral», *Diário de Notícias*, 22 de Janeiro, 9.



To boldly go where no man as ever gone before

**mandato do Presidente da República** ou durante a vigência do estado de sítio ou do estado de emergência» (art.º 172). O limite do poder de dissolução do Parlamento por parte do Presidente foi amplamente invocado como uma limitação à intervenção do Presidente caso a solução falhasse.<sup>48</sup> O Presidente da República fica impedido de dissolver o Parlamento no dia 9 de Setembro de 2005. Ora entre Julho de 2004 e Setembro de 2005 vão catorze meses.

1. **Em caso de dissolução** (e convocação de eleições para Setembro de 2004) o Presidente teria: 1) um governo **de gestão**, entre Julho e Setembro de 2004; uma impossibilidade de dissolver o Parlamento entre Outubro de 2004 e Março de 2005; plenos poderes entre Março e Setembro de 2005; impossibilidade de dissolver o Parlamento entre Setembro de 2005 e 9 de Março de 2006, data do termo do seu mandato. Na data da decisão nenhum indicador sugeria a possibilidade de uma maioria absoluta. Os governos previsíveis seriam de coligação, de esquerda ou de direita, ou minoritários de esquerda com diversos apoios parlamentares. A plenitude dos poderes presidenciais perante esse novo Parlamento e os bloqueios que ele poderia gerar estavam resumidos ao período de Março a Setembro de 2005, seis meses, portanto.
2. **Em caso de substituição do primeiro-ministro**, o Presidente asseguraria os seus plenos poderes durante catorze meses, podendo assim decidir se as condições de aceitação da substituição do primeiro-ministro se cumpriam ou não.

Sampaio recorda na mensagem que dirige ao país que mantém intacto quer o poder de demissão do Governo quer o poder de dissolução do Parlamento: «O Presidente da República permanece fiel à sua obrigação constitucional de garantir o regular funcionamento das instituições democráticas e mantém intactos todos os seus poderes constitucionais, incluindo o poder de dissolução da Assembleia da República.»<sup>49</sup> A nova situação criada pela nomeação condicionada, como vimos, de Santana Lopes tinha sido tipificada por Moreira<sup>50</sup> como de *parceria conflitual*.

### 7. A conjuntura da decisão.

A conjuntura em que a decisão é tomada é também importante, quer a conjuntura política, quer a conjuntura financeira do país. Poucos autores se referem a ela. Se o Presidente acei-tasse a dissolução, que resultado

<sup>48</sup> Magalhães é um deles, ainda que errando as datas.

<sup>49</sup> Mensagem ao País, 9 de Julho de 2004.

<sup>50</sup> Vital Moreira. 2002. «O governo sob tutela presidencial», *Público*, 13 de Janeiro, 9.



(previsivelmente) estaria a oferecer ao país? À data, que cenários se podiam perspectivar?

1. Uma vitória do PSD que talvez perdesse a possibilidade de formar uma maioria absoluta com o CDS/PP (juntos detinham apenas 49,9 % de mandatos parlamentares), e com os mesmos actores políticos: Santana Lopes e Paulo Portas;
2. Uma vitória do PS que se traduziria num governo minoritário, ou num governo minoritário com apoios parlamentares à sua esquerda, sendo que o consenso em matéria orçamental e de finanças públicas era difícil e a questão orçamental envenenará já, é bom recordá-lo, o último mandato de Guterres.

Seria um Parlamento de legitimidade refrescada, mas muito mais instável do que o existente e porventura menos capaz de lidar com a complexa situação financeira em que o país se encontrava. A repetição da maioria absoluta PSD/CDS era pouco previsível. Uma maioria absoluta do PS também o era, nas condições internas em que se encontrava o PS.

É, sobretudo, Joaquim Aguiar<sup>51</sup> quem melhor formula a questão política que estava colocada ao Presidente, para além do precedente constitucional que poderia criar:

[...] do ponto de vista da legitimidade democrática, existe uma maioria formal no Parlamento e portanto pode sempre propor ao PR um primeiro-ministro para formar governo. Se ela conseguir formar governo e tiver uma moção de confiança no Parlamento, o Presidente está perfeitamente à vontade para o deixar funcionar com a perfeita regularidade do funcionamento institucional. [...] se o Presidente aceita este governo de transição, está já a preparar o campo para uma posterior dissolução. Alternativamente se resolver dissolver já, não é por uma questão de legitimidade formal. É porque considera que não deve dar esse tempo de experiência a um governo que ele considera que vai ser temporário e ineficaz – e, então, para evitar isso, faz já eleições. [...] [*em caso de eleições*] o presidente estará a contribuir para agravar os problemas em lugar de os resolver. Por duas razões: Nem a actual maioria está preparada para mudar radicalmente a sua maneira de funcionar. [...] Nem a actual oposição, designadamente o Partido Socialista – com uma liderança fraca e com o anúncio de várias candidaturas à liderança para o próximo Congresso – está em condições para propor um programa político radicalmente novo para resolver as dificuldades que o governo de Barroso não conseguiu resolver. Logo, as eleições a curto prazo não promovem nem a estabilidade política, nem a inovação política.

<sup>51</sup> Joaquim Aguiar.2004. «Entrevista ao *Diário de Notícias*», 14 de Julho, 22-23.



To boldly go where no man as ever gone before

## **As consequências da decisão do Presidente Sampaio de 9 de Julho de 2004:**

### **1. Questões que ficaram sem resposta.**

Alguns dos pertinentes problemas levantados pelos académicos ficaram sem resposta. Refiro-me, designadamente, ao efeito negativo que a substituição de um primeiro-ministro, sem recurso a eleições, pode ter na já muito má imagem da política e dos políticos perante os eleitores. As questões da legitimidade, da representatividade, da responsabilidade e da utilidade do voto parecem ficar afectadas por aquela decisão. A resposta a este problema tem de ser dada avaliando se o caminho desvirtua (ou desequilibra, se se preferir) os equilíbrios de poderes constitucionalmente consagrados. Ora a decisão – política, repito – que o Presidente tomou procura salvaguardar esse equilíbrio de poderes, mas introduzindo, para tal, um novo paradigma interpretativo dos poderes do Presidente que, a prazo, pode desequilibrar o modelo constitucional formulado em 1982 a favor do reforço do pólo presidencial do sistema. É certo que a dissolução abriria um precedente que agravaria as condições de governabilidade do sistema político da III República. Como o «resultado previsível» era um parlamento com uma maior dificuldade em gerar maiorias estáveis do que o precedente, a decisão de dissolução agravaria a crise do sistema político. A decisão de não dissolução, dando posse a um governo condicionado explícita e publicamente pelo Presidente, abre um possível caminho, quer se goste ou não, para a ultrapassar: o reforço do pólo presidencial do sistema político.

As questões levantadas pelos sociólogos e cientistas políticos só podem encontrar resposta numa refundação do sistema político da III República, como já defendi em 2003,<sup>52</sup> e não na distorção das regras fundadoras desse sistema político, mantendo-o em vigor. Essa refundação pode dar-se por evolução controlada ou por ruptura. O alerta que a ciência política tem vindo a dar é no sentido de que se estão a agravar as condições de evolução controlada. Concordo com essa tese. Considerar que essa questão se ilude pela capacidade de produção de maiorias absolutas que o sistema eleitoral português tem manifestado é um erro. Interrogo-me mesmo se essa «facilidade», num sistema eleitoral proporcional, não é ela própria sinal dessa crise. O problema é mais profundo, já que afecta, quer o sistema de partidos, quer o sistema político no seu conjunto.

---

<sup>52</sup> Fernando Marques da Costa. 2003. «'Tomorrow never dies': the rise of the IV Republic». Portuguese society & politics workshop, Oxford, 6 de Junho.



## 2. Precedentes criados.

Esta é a primeira vez, desde a revisão constitucional de 1982, que um Presidente: i) substitui um primeiro-ministro proposto pela maioria existente no Parlamento; ii) que explicitamente condiciona a acção do Governo a prossecução das políticas a que este se tinha comprometido com o eleitorado; iii) que recusa publicamente a indicação de um nome para desempenhar uma função governativa;<sup>53</sup> e iv) empossa um governo sob a ameaça de dissolução do Parlamento se as condições por si propostas não forem cumpridas pelo Governo. Esses precedentes não são fruto de um abuso de poderes. Pelo contrário, são consequência do uso levado à fronteira (*where no man has ever gone before*) de poderes consagrados pela constituição. O uso desses poderes reposiciona o papel que o Presidente da República tem no sistema político português. A manutenção desse papel recentrado é essencial à sobrevivência da III República, sobretudo porque o Presidente da República é o único órgão de soberania que mantém consistentemente uma avaliação positiva por parte do eleitorado.

## 3. Precedentes evitados.

A substituição de Barroso por Santana Lopes evitou a consolidação do precedente, criado com Guterres, de o Presidente da República aceitar que os resultados de outras eleições que não as legislativas sirvam como seu critério de avaliação da necessidade de mudança de governo. Este seria um grave precedente para o futuro, já que a prática desse princípio representaria não tanto um reforço não desejável dos poderes do Presidente, mas sobretudo o enfraquecimento do papel central do Parlamento na democracia portuguesa.

## A decisão de Dezembro de 2004

A decisão de Julho desagradava à esquerda e divide a opinião dos eleitores. A decisão de 10 de Dezembro desagradava à direita, mas é bem recebida pelo eleitorado. A decisão tomada é a de dissolver um parlamento onde existia uma maioria absoluta, formada por uma coligação PSD/CDS, sem que existisse qualquer crise interna nessa coligação e sem que o Governo tivesse pedido a sua demissão. A decisão é a dissolução do Parlamento e não a demissão do Governo, não por receio de invocação do preceito constitucional do «regular funcionamento das instituições democráticas», mas porque o Governo Santana Lopes já era «um Governo sucedâneo do

---

<sup>53</sup> Pouco importa se idênticas recusas existiram no passado, já que elas não foram públicas e, portanto, o eleitorado não tem consciência do uso desse poder presidencial.



To boldly go where no man as ever gone before

*anterior» e porque «entendi ainda que se tinha esgotado a capacidade da maioria parlamentar para gerar novos governo».*

Vale a pena rever a fundamentação apresentada pelo Presidente na comunicação que faz ao país:

[...] importa recordar os termos nos quais optei por nomear o XVI Governo Constitucional, e lembrar o que de então para cá se passou.

Decidi nesse sentido porque a maioria parlamentar me garantiu poder gerar um novo governo estável, consistente e credível, que cumprisse o programa apresentado para a legislatura e fosse capaz de merecer a confiança do País e de mobilizar os portugueses para vencer os desafios inadiáveis que enfrentamos.

Entretanto, desde a posse do XVI Governo Constitucional, e depois de lhe ter assegurado todas as condições necessárias para o desempenho da sua missão, o País assistiu a uma série de episódios que ensombraram decisivamente a credibilidade do Governo e a sua capacidade para enfrentar a crise que o País vive.

Refiro-me a sucessivos incidentes e declarações, contradições e descoerdações que contribuíram para o desprestígio do Governo, dos seus membros e das instituições, em geral.

A sucessão negativa desses acontecimentos impôs uma avaliação de conjunto, e não apenas de cada acontecimento isoladamente. Foi essa sucessão que criou uma grave crise de credibilidade do Governo, **que surgira como um Governo sucedâneo do anterior, e relativamente ao qual, por conseguinte, as exigências de credibilidade se mostravam especialmente relevantes, e, como tal, tinham sido aceites pelo Primeiro-Ministro.** Aliás, por diversas vezes e por formas diferentes, dei sinais do meu descontentamento com o que se estava a passar.

A persistência e mesmo o agravamento desta situação inviabilizou as indispensáveis garantias de recuperação da normalidade e tornou claro que a instabilidade ameaçava continuar [...].

Criou-se uma instabilidade substancial que acentuou a crise na relação de confiança entre o Estado e a sociedade, com efeitos negativos na posição portuguesa face aos grandes desafios da Europa, no combate pelo crescimento e pela competitividade da economia, na solidez e prestígio das instituições democráticas.

A insustentável situação a que se chegou [...] mostra que as tendências de crise e instabilidade se revelaram mais fortes que o Governo e a maioria parlamentar, que se tornaram incapazes de as conter e inverter. Neste quadro, que revelou um padrão de comportamento sem qualquer sinal de mudança ou possibilidade de regeneração, entendi que a manutenção em funções do Governo significaria a manutenção da instabilidade e da inconsistência. Entendi ainda que se tinha esgotado a capacidade da maioria parlamentar para gerar novos governos.



Aliás, a reacção do País ao tomar conhecimento do início do processo conducente à dissolução revelou, claramente, que a situação crítica que lhe deu motivo estava apreendida pela consciência colectiva e representava uma preocupação generalizada.

A decisão de Sampaio é inédita. Nunca um parlamento dispendo de maioria absoluta tinha sido dissolvido por iniciativa exclusiva do Presidente, mesmo quando as políticas ou a actuação do Governo eram alvo de forte discordância por parte do Presidente da República. Em 1985, durante o governo do Bloco Central PS/PSD, o Presidente Eanes canalizou a sua divergência para a criação, sob a sua inspiração, de um novo partido político, mas só dissolveu o Parlamento quando a coligação se desagregou. Entre 1991 e 1995, Soares nunca dissolveu o Parlamento, apesar das evidentes divergências e das críticas que publicamente dirigiu à maioria parlamentar, sobretudo em 1994-1995, período que coincidiu com o descrédito acentuado do último governo de Cavaco. Mesmo o uso do poder de veto foi sempre utilizado pelos Presidentes de forma muito contida, dentro da razoabilidade com que esse poder deve ser exercido.

**Quadro 7 – Poder de veto<sup>1</sup> do Presidente da República – diplomas do Parlamento\***

| Presidente da República | Anos | Fiscalização |         |           |         | Vetos Político | VETOS TOTAL | VETOS TOTAL Mandatos |
|-------------------------|------|--------------|---------|-----------|---------|----------------|-------------|----------------------|
|                         |      | Preventiva   |         | Sucessiva |         |                |             |                      |
|                         |      | Pedido       | Decisão | Pedido    | Decisão |                |             |                      |
| Soares I                | 1986 |              |         |           |         | 1              | 1           |                      |
|                         | 1987 | 1            | 1       |           |         | 1              | 2           |                      |
|                         | 1988 | 5            | 3       |           |         |                | 3           |                      |
|                         | 1989 | 2            | 2       |           |         | 1              | 3           |                      |
|                         | 1990 | 2            |         |           |         | 1              | 1           |                      |
|                         | 1991 | 1            | 1       |           |         |                | 1           | 11                   |
| Soares II               | 1991 | 4            | 4       |           |         | 1              | 5           |                      |
|                         | 1992 | 2            | 1       | 2         | 2       |                | 3           |                      |
|                         | 1993 | 4            | 4       |           |         | 1              | 5           |                      |
|                         | 1994 | 4            | 2       |           |         | 4              | 6           |                      |
|                         | 1995 | 1            | 1       |           |         | 2              | 3           |                      |
|                         | 1996 |              |         |           |         |                | 0           | 22                   |
| Sampaio I               | 1996 | 1            | 1       |           |         |                | 1           |                      |
|                         | 1997 | 2            | 1       |           |         |                | 1           |                      |
|                         | 1998 | 1***         | 1       |           |         | 2              | 3           |                      |
|                         | 1999 |              |         |           |         | 1              | 1           |                      |
|                         | 2000 |              |         |           |         | 1              | 1           |                      |
|                         | 2001 |              |         |           |         |                | 0           | 7                    |

To boldly go where no man as ever gone before

|              |        |   |    |   |   |    |   |    |
|--------------|--------|---|----|---|---|----|---|----|
| Sampaio II   | 2001   |   |    |   |   | 1  | 1 |    |
|              | 2002   | 3 | 3  |   |   | 3  | 6 |    |
|              | 2003   | 3 | 3  | 1 | 1 | 2  | 6 |    |
|              | 2004   | 1 | 1  |   |   | 1  | 2 |    |
|              | 2005** |   |    |   |   | 1  | 1 | 16 |
| <b>TOTAL</b> |        |   | 29 |   | 3 | 24 |   | 56 |

(1) Se o pedido foi feito num ano e o veto decidido no ano seguinte conta o ano do pedido.

\* Inclui diplomas e resoluções. \*\* Janeiro a Maio de 2005. \*\*\* Resoluções.

### Quadro 8 – Poder de veto do Presidente da República – diplomas do Governo

| Presidente da República | Anos         | Fiscalização |         |           |         | Vetos Político | VETOS TOTAL | VETOS TOTAL Mandatos |
|-------------------------|--------------|--------------|---------|-----------|---------|----------------|-------------|----------------------|
|                         |              | Preventiva   |         | Sucessiva |         |                |             |                      |
|                         |              | Pedido       | Decisão | Pedido    | Decisão |                |             |                      |
| Soares I                | 1986         | 4            | 4       |           |         |                | 4           |                      |
|                         | 1987         | 1            | 1       |           |         | 1              | 2           |                      |
|                         | 1988         |              |         |           |         | 1              | 1           |                      |
|                         | 1989         |              |         |           |         |                | 0           |                      |
|                         | 1990         |              |         |           |         |                | 0           |                      |
|                         | 1991         |              |         |           |         |                | 0           | 7                    |
| Soares II               | 1991         | 4            | 2       |           |         |                | 2           |                      |
|                         | 1992         | 3            | 1       | 1         |         | 3              | 4           |                      |
|                         | 1993         | 2            |         |           |         | 2              | 2           |                      |
|                         | 1994         |              |         |           |         |                | 0           |                      |
|                         | 1995         |              |         |           |         | 9+10 (2)       | 19          |                      |
|                         | 1996         |              |         |           |         |                | 0           | 27                   |
| Sampaio I               | 1996         |              |         |           |         |                | 0           |                      |
|                         | 1997         | 1            | 1       |           |         |                | 1           |                      |
|                         | 1998         |              |         |           |         | 1              | 1           |                      |
|                         | 1999         | 1            |         |           |         | 7              | 7           |                      |
|                         | 2000         |              |         |           |         |                | 0           |                      |
|                         | 2001         |              |         |           |         |                | 0           | 9                    |
| Sampaio II              | 2001         |              |         |           |         |                | 0           |                      |
|                         | 2002         | 2            |         |           |         | 1+18 (2)       | 19          |                      |
|                         | 2003         |              |         |           |         |                | 0           |                      |
|                         | 2004         |              |         |           |         | 3              | 3           |                      |
|                         | 2005*        |              |         |           |         | 33 '(2)        | 33          | 55                   |
|                         | <b>TOTAL</b> |              |         | 9         |         | 0              | 70          |                      |

(2) Estes valores correspondem a períodos de mudanças de governo e ao veto de decisões tomadas no período de gestão. Só 9 dos 19 vetos de 1995 e 1 dos 19 diplomas vetados em 2002 não correspondem à transição de governos.

## Consequências (voluntárias ou involuntárias) das decisões do Presidente

1. **Provocar extemporaneamente uma nova solução governativa** já que o Presidente considerava *esgotada* a anterior fórmula de governo, bem como a maioria parlamentar que a apoiava.
2. **Alterar os calendários eleitorais.** Sem dissolução, o calendário eleitoral seria: eleições autárquicas em Outubro de 2005, presidenciais em Janeiro de 2006 e só depois eleições legislativas. A sua decisão torna politicamente pouco relevantes as eleições autárquicas para o Governo em funções em 2005 e inverte a ordem das eleições presidenciais que passam a ser as últimas deste ciclo político. Assim a liderança do processo de superação da crise política e financeira em que o país se encontrava deixa de estar centrada nas campanhas presidenciais – e no futuro Presidente eleito. Com o novo calendário, a iniciativa do discurso reformista fica assim nas mãos do Governo, do sistema de partidos e do Parlamento. O discurso «regenerador» perde espaço nas campanhas presidenciais.<sup>54</sup> Ou, visto de outra maneira, esse discurso só será viável se o Governo lhe conceder esse espaço.
3. **Contribuir para a reforma do sistema político**, quer pela clarificação provocada pelas eleições, quer pelas importantes alterações provocadas pelas suas decisões nas lideranças partidárias. O resultado previsível à data da decisão seria uma maioria absoluta ou uma forte maioria relativa do PS. Mas, este já se tinha manifestado aberto a um diálogo no quadro parlamentar que evitasse o isolamento estratégico de 1995-2005. Dos cinco partidos com assento parlamentar, só o Bloco de Esquerda não muda de liderança. Todos os outros têm novas lideranças e só a mudança do PCP não é consequência de uma decisão do Presidente.
4. Esperar que a **reforma do sistema político seja liderada pelo partido vencedor** se este aproveitar essa oportunidade. Os partidos de direita passarão inevitavelmente por uma profunda transformação, o que não aconteceu no período 1996-2002.
5. **Manter a validade do sistema eleitoral proporcional** (sempre defendido pelo Presidente) como capaz de gerar soluções de estabilidade política.
6. **Expor a total extensão dos poderes presidenciais** ao eleitorado, pela primeira vez, Sampaio utilizou poderes presidenciais que estavam

---

<sup>54</sup> Viu-se durante a campanha eleitoral um grande vazio de ideias reformistas ou outras por parte da generalidade dos candidatos.



To boldly go where no man as ever gone before

*latentes*, por nunca terem sido usados. Mas, como Moreira bem explica, os poderes do Presidente «não caducam por desuso.»<sup>55</sup> O uso cria o precedente, que pode, noutras circunstâncias, ser utilizado com maior ou menor rigor. O uso reforça a importância das próximas eleições presidenciais no ciclo de transição do sistema político português que claramente se iniciou.

7. **Relançar o debate sobre o papel constitucional do Presidente da República**, os seus poderes e o modo de eleição, perante a evidência da extensão desses poderes. Este debate ainda não se iniciou, mas ele é inevitável.

## **As decisões de 2004 e as eleições presidenciais de 2006**

As decisões tomadas por Sampaio em 2004 tiveram um enorme impacto nas eleições presidenciais de 2006 e talvez mesmo no afastamento de alguns candidatos potenciais.

A primeira alteração é a do calendário eleitoral. A mudança do ciclo político será condicionada pelas eleições legislativas e não pelas eleições presidenciais.

A segunda consequência é dificultar o discurso político dos candidatos de direita. Um candidato presidencial oriundo da direita (PSD e CDS), mas que se queira posicionar ao «centro», terá maior dificuldade de construção de um discurso político que o distinga claramente dos seus opositores à esquerda, se o governo do PS enveredar por uma via claramente corajosa e reformista face à solução dos problemas do país.<sup>56</sup>

A terceira consequência é o desconforto que as eleições presidenciais provocam no PSD. O PSD terá de passar ainda por um ciclo de clarificação e de reformas internas após seis anos de oposição e pelo desaire da sua passagem pelo poder, em coligação, em 2002-2005. As eleições presidenciais têm um calendário «inconveniente». Já não lideram a mudança do ciclo político nacional, por um lado, mas, por outro, são demasiado cedo, o que quer dizer que pesarão fortemente nos factores internos de mudança no PSD. Aliás, o provável candidato, Cavaco, nunca será uma escolha do partido.

A quarta consequência é deixar evidente que os poderes do Presidente da República são muito amplos, que o seu papel na vida política nacional

---

<sup>55</sup> J. J. Canotilho e Vital Moreira. 1991. *Os Poderes do Presidente da República*. Coimbra: Coimbra Editora.

<sup>56</sup> O escasso resultado eleitoral de Cavaco Silva veio a provar que esta tese estava certa e que a escolha do candidato era decisiva. Mas Sócrates não quis escolher.



se tem vindo a reforçar ao longo dos últimos vinte anos. Estas decisões reforçaram-no ainda mais. O Presidente da República é o único órgão de soberania prestigiado aos olhos do eleitorado, aquele em que este mais confia. Os precedentes introduzidos pelas decisões do Presidente da República chamam a atenção para a importância do Presidente da República mesmo quando no Parlamento exista uma maioria absoluta.

Porque é que estas decisões foram tomadas?

O único órgão de soberania que tem permanecido imune à crise do sistema político português é o Presidente da República. O nosso sistema constitucional protege o Presidente da República ao afastá-lo da esfera governativa, mas confere-lhe um espaço de intervenção política (informal) muito grande. O Presidente da República (o cargo, não a pessoa) reforçou-se aos olhos dos eleitores, mas também aos olhos dos partidos políticos que lhe reconhecem uma maior centralidade no sistema político. A estratégia de não conflitualidade sistemática com o Presidente da República é, desde 1995, a estratégia de todos os partidos políticos, marcados, sem dúvida, pelas tensões Eanes-Soares e Soares-Cavaco, que este último tão bem sintetizou na expressão «forças de bloqueio». O uso dos poderes presidenciais está por isso «facilitado», porque é maior a sua aceitação. Mais do que isso, esse uso é desejado. A «liberdade de decisão» do Presidente da República é hoje maior. Isso explica, em grande medida, que o Presidente Sampaio tenha podido dar uma tão grande amplitude à utilização dos seus poderes.

Se o PS, no governo, e o PSD, na oposição, não forem capazes de liderar uma profunda renovação partidária e uma coerente reforma constitucional a tendência da III República será para o reforço do poder político do Presidente da República. Isso introduzirá a prazo desequilíbrios insustentáveis no nosso sistema político.



Rui Graça Feijó

# O referendo de 11 de Fevereiro de 2007. Sentido e alcance da primeira vitória de um *Sim* numa disputa referendária em Portugal<sup>1</sup>

## 1 Uma via longa e sinuosa

A democracia portuguesa percorreu uma via longa e sinuosa de quase um quarto de século até entrar na *era do referendo* em 1998. A sombra do *plebiscito constitucional* que conferiu um *mandato popular* ao Estado Novo, esse voto censitário em que até os abstencionistas contaram como votos favoráveis e que viria a marcar o fim da Ditadura Nacional sob cuja égide fora organizado, manteve-se como um poderoso argumento contra a ideia de referendo nas memórias dos políticos da primeira geração do pós-25 de Abril, sobretudo dos que provinham da tradição republicana. Seria só na esteira do Tratado de Maastricht e do amplo movimento que então se gerou a favor de um envolvimento directo das populações na aprovação dos principais documentos da União Europeia – tanto em Portugal como em vários países europeus – que o referendo foi instituído entre nós, passando no entanto vários anos no campo das possibilidades não realizadas.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Um agradecimento especial é devido a Emanuela Galanti, que estava comigo em 11 de Fevereiro de 2007 e me acompanhou ao longo do tempo em que este artigo foi escrito, contribuindo para clarificar alguns dos argumentos; outro à Mónica e ao João de Pina Cabral, pela hospitalidade com que me recebem a cada passo, e pela acutilância das observações que vão fazendo às minhas divagações sobre assuntos que acabam por figurar neste artigo. É claro que a responsabilidade por todos os erros e omissões permanece inteiramente minha.

<sup>2</sup> Esta temática foi desenvolvida em Feijó (1998). Ver também Cardoso (1992).



## Um modelo débil

Após uma existência virtual numa lei nunca aplicada, permitida pela revisão constitucional de 1987, a Assembleia da República adoptou, em 1998, uma *Lei Orgânica do Regime do Referendo* (LORR), diploma longo de 255 artigos, que permanece ainda hoje o documento fundamental, a despeito de alterações menores introduzidas ao longo da última década.<sup>3</sup> O modelo de referendo que consagra parece reflectir as pressões existentes no sentido de limitar o alcance das eventuais decisões referendárias, e pode ser descrito – tendo em conta um quadro comparativo com outros referendos a nível internacional<sup>4</sup> – como um modelo débil. Para justificar sumariamente esta proposta de qualificação, atentemos nas seguintes características do modelo português de referendo:

- a) estabelece-se uma distinção entre referendo *vinculativo* e *não vinculativo*, consoante a participação eleitoral atinja ou não os 50% dos eleitores inscritos (o que permite relegar para plano próximo do inquérito alargado de opinião os referendos *não vinculativos*);
- b) estabelece-se um quadro de matérias sobre as quais o referendo não é constitucionalmente admissível, nas quais consta a própria matéria constitucional, os tratados internacionais, assuntos de natureza orçamental, financeira ou fiscal. Os referendos que impliquem redução de receitas ou aumento da despesa pública também não poderão ser realizados;
- c) é impossível realizar um referendo com vista a revogar qualquer diploma legal em vigor;
- d) a realização de um referendo está subordinada a decisões do Parlamento (ou do Governo), na medida em que se torna necessário que haja uma lei votada na generalidade para sobre ela se fazer(em) a(s) pergunta(s) que constará(ão) no boletim de voto, bem como do Presidente da República (que dispõe de poder de veto) e do Tribunal Constitucional;
- e) finalmente, excepto no caso do processo de regionalização, o recurso ao referendo é sempre facultativo, nunca obrigatório.

Este conjunto de características define o modelo português de referendo como *débil*, uma vez que são limitadas as circunstâncias em que

<sup>3</sup> Veja-se o *site* [www.stape-pt](http://www.stape-pt) para a legislação pertinente actualizada. Neste ensaio não me preocuparei senão com referendos de índole nacional, descurando todos os outros que a lei prevê.

<sup>4</sup> Para análises comparativas do referendo na Europa e no mundo, vejam-se as obras de Butler e Raney (1978, 1994) e de Gallagher e Uleri (1996).

pode ocorrer e as matérias sobre que pode incidir, e variadas as dependências institucionais que o condicionam.

## As primeiras experiências

As primeiras experiências de referendos em Portugal verificaram-se imediatamente a seguir à aprovação pela Assembleia da República da nova Lei Orgânica do Regime do Referendo. O primeiro a ser realizado versou sobre a *interrupção voluntária da gravidez* (Referendo de 28 de Junho de 1998); poucos meses mais tarde realizou-se um outro, constitucionalmente imperativo, sobre o processo de regionalização, desta feita contendo duas perguntas em simultâneo – uma sobre a criação das regiões administrativas e suas competências, outra sobre o novo mapa da sua instituição em concreto (Referendo de 8 de Novembro de 1998).

Em ambas as ocasiões, o campo do NÃO teve a maioria dos votos – por escassa margem no primeiro caso (NÃO = 50,92%), confortavelmente no segundo caso (NÃO = 60,8% e 58,9%, respectivamente na primeira e na segunda perguntas). A taxa de participação eleitoral ficou-se, de ambas as vezes, abaixo do limiar dos 50% de eleitores, pelo que os dois primeiros referendos foram considerados legalmente *não vinculativos*.

Tendo sido oferecida ao povo a oportunidade de tomar, por intermédio de votações expressamente convocadas, decisões directas, o eleitorado respondeu recusando-se a aceitar o encargo e devolvendo as responsabilidades ao Parlamento.

Antes de poder solicitar a convocação dos referendos, o Parlamento havia aprovado os esboços de lei que sustentavam as perguntas que eram colocadas aos eleitores. Perante a expressão de vontade *não vinculativa* (mas negativa) como iria o Parlamento reagir? O PS e o PSD, cujo apoio era crítico para fazer passar a legislação em sede parlamentar, fizeram saber que respeitariam a vontade do eleitorado, independentemente de o nível de votação não ter atingido nível vinculativo, e deixaram cair os textos que anteriormente tinham merecido o seu apoio. Em larga medida, a distinção entre referendos *vinculativos* e *não vinculativos* esvaiu-se, pelo menos no seu sentido político, uma vez que se gerou o precedente de aceitar politicamente os seus resultados independentemente da força com que o voto popular se exprimisse. Dito de outro modo: a questão da legitimidade política sobrepôs-se aos argumentos de legitimidade meramente legal ou processual, que poderiam permitir ao Parlamento reactivar o processo legislativo. Só o PCP, que nunca cantou loas aos métodos referendários, insistiu na leitura que permitiria ao Parlamento fazer uso dos seus poderes.

## A «protecção» dos resultados do referendo

O debate político que se seguiu foi prolongado, e não se limitou a saber o que fazer na vigência do Parlamento que estivera na origem daqueles dois referendos; pelo contrário, estendeu-se à questão de saber se a matéria decidida em referendo poderia ou não ser objecto de deliberação posterior por outra via, e, no caso de ser necessário haver novo referendo, qual o prazo da sua convocação. No fundo, trata-se de aferir qual o poder de um referendo (e sobretudo de um referendo não vinculativo) e qual a *protecção* devida aos seus resultados.

Numa perspectiva meramente jurídica, não parece difícil interpretar as regras estabelecidas. Na ausência de uma votação referendária vinculativa, o Parlamento mantém intactas as suas prerrogativas legislativas – excepto a possibilidade de repetir o pedido de convocação de novo referendo sobre o mesmo tema na mesma legislatura. Em nenhum documento se faz qualquer alusão à necessidade de haver novo referendo para poder haver iniciativas legislativas em matéria referendada, nem sequer se estipula qualquer prazo depois de um referendo para que a matéria sobre que este versou possa ser novamente submetida a referendo senão aquela que decorre do princípio de não poder haver dois referendos sobre a mesma matéria na mesma legislatura.

No entanto, decorreram quase nove anos entre o referendo de 28 de Junho de 1998 e o de 11 de Fevereiro de 2007 – nove anos durante os quais a matéria de fundo não foi alterada em virtude do *respeito político* devido ao resultado do referendo. No que se refere à questão da regionalização, ainda não há qualquer indicação segura de nova data, a qual nunca deverá ocorrer antes da próxima legislatura (a iniciar em 2009, ou seja, mais de onze anos após o referendo anterior).

O facto de a legislatura que se seguiu àquela em que se realizaram os primeiros referendos ter sido interrompida pela dissolução de 2002 pode, em certa medida, explicar este longo período de espera – se bem que o PS, que levava então já mais de meia legislatura cumprida, não tivesse dado mostras de vontade de recolocar qualquer dos dois assuntos referendados de novo em liça. Os três anos em que o centro-direita esteve no poder com Durão Barroso e Santana Lopes não seriam certamente anos em que se poderia esperar ver bandeiras de outro espectro político tomar conta do cenário, e ambos os líderes expressaram a sua oposição a que se repetisse tão cedo qualquer dos referendos – abrindo no entanto a porta a que, depois de cumprida uma legislatura inteira, o referendo ao aborto pudesse reaparecer após 2006. Na oposição, o PS pressionou para que este referendo fosse realizado e comprometeu-se eleitoralmente com a sua convocação.

Na verdade, após a vitória de Sócrates em 2005, o Governo apresentou uma emenda legislativa que permitiria ao então Presidente da República Jorge Sampaio convocar – como lhe foi pedido – um novo referendo no Verão desse ano, o que o Chefe de Estado recusou, desse modo impedindo que fosse política e constitucionalmente possível nova data antes de finais de 2006 (uma vez que existem limitações à capacidade de convocação de referendos em determinados períodos dos mandatos presidenciais, e o próprio Parlamento apenas pode pedir a convocação de um determinado referendo uma vez por sessão legislativa).

A convocação de um novo referendo sobre a interrupção voluntária da gravidez, repetindo *ipsis verbis* a questão colocada ao eleitorado alguns anos antes, acaba por assumir-se como uma resposta à primeira das perguntas acima formuladas: na verdade, um assunto posto à consideração dos eleitores através de um referendo não pode (politicamente) ser contemplado pelos legisladores sem uma segunda auscultação nos mesmos moldes da primeira, ou seja, sem um novo referendo – mesmo que este não tenha tido carácter juridicamente vinculativo. Esta é sem dúvida a primeira grande lição a tirar do referendo de 11 de Fevereiro de 2007 – e que data do exacto dia em que foi convocado, e dos termos em que o foi. A partir deste exemplo, está criado o precedente que sempre será fonte de interpretação, se não legal, pelos menos – e aqui o menos é talvez mais – política.

Se, como acabamos de concluir, o resultado de um referendo só pode ser alterado através de outro referendo, que intervalo deve existir entre eles?

### **Intervalo entre referendos**

Recordemos que uma determinada iniciativa só pode ser apresentada a referendo uma vez no decurso de cada legislatura que dura, normalmente, quatro anos. Ao dar-se início a nova legislatura, abrem-se as portas a nova oportunidade de submissão do referendo. Nestes termos sintéticos se encerra o essencial da componente jurídica – ainda que se deva acrescentar que existem limitações temporais que podem tornar estas regras um pouco mais complexas. Mas é no plano político, e não tanto no jurídico-legal, que se deve procurar um quadro balizador.

O mandato (derivado de eleições) mais dilatado conferido pela Constituição da República Portuguesa é o do Presidente da República, entidade que acumula a chefia do Estado, o comando supremo das Forças Armadas e que é o garante do regular funcionamento das instituições democráticas; o seu mandato é fixado em cinco anos. Parece, pois, que se deve considerar cinco anos como o mais extenso período de validade de qualquer votação.

Por analogia, o período de *protecção* máxima ao resultado de um referendo – que é uma medida política e não jurídica, mas que nem por isso se exime a ser balizado por critérios objectivados – não deveria ultrapassar o mais dilatado mandato político-constitucional, ou seja, cinco anos. Esta consideração é compatível tanto com o quadro jurídico (que permite, naturalmente, prazos muito mais curtos, que entendimentos políticos igualmente podem sustentar), como com interpretações presidenciais alargadas, que possam fazer emergir um paralelismo entre a impossibilidade de realizar duas vezes o mesmo referendo numa mesma legislatura com idêntica circunstância referida agora ao mandato presidencial (ou seja, o PR poder usar o seu direito de veto político na convocação de um segundo referendo sobre um mesmo tema no decurso do mesmo mandato).<sup>5</sup>

A importância de prestar atenção às considerações políticas – tanto ou mais do que às questões jurídicas, que admitem soluções de muito curto prazo – foi recentemente sublinhada pelo primeiro-ministro Sócrates quando explicou que a sua determinação em propor um novo referendo à questão da regionalização estava dependente da sua convicção de ter havido uma mudança de opinião radical junto do eleitorado, de tal forma que a hipótese de um resultado diferente do anterior fosse efectivamente grande.

Até agora, porém, estivemos a tratar de dois casos históricos de referendos portugueses em que a vitória do NÃO significou que nenhuma acção subsequente era requerida ou necessária. Mas agora devemos voltar-nos para um novo cenário: depois da vitória do SIM, e das subseqüentes mudanças legislativas, poderá o campo derrotado mobilizar esforços para voltar a colocar esta questão em referendo? Se sim, quando (em termos legais)? Em princípio, o que acabamos de afirmar para o caso dos referendos em que triunfou o NÃO deveria poder ser aplicado, *mutatis mutandis*, aos casos de vitória do SIM – com uma grande diferença. Na verdade, na medida em que não são permitidos referendos revogatórios (ou seja, que não é possível revogar uma lei pela via refendária), um referendo sobre matéria aprovada em referendo anterior carece de adequada formatação, que nunca poderá ser a da simples repetição (como no caso de matéria anteriormente aprovada).

## O referendo de 11 de Fevereiro de 2007

A grande novidade do referendo de 11 de Fevereiro de 2007 foi o facto de, pela primeira vez, a vitória ter pertencido ao SIM – e, conseqüentemente, haver necessidade de desencadear acções político-legislativas que

<sup>5</sup> Esta linha de argumentação é desenvolvida em Feijó (2004).

dessem corpo a esse resultado eleitoral, em vez de as interromper (como nos casos anteriores). No entanto, este foi o terceiro referendo «não vinculativo», pelo que as medidas adoptadas tiveram uma base essencialmente política, já que o processo, do ponto de vista estritamente legal, poderia terminar na contagem dos votos.

Como já vimos, a distinção legal entre referendos vinculativos e não vinculativos tinha sido politicamente ultrapassada em 1998 ao ser dado acolhimento ao resultado não vinculativo de ambos os referendos. Desta feita, igual procedimento deveria ser seguido – tanto mais que a maioria política da Assembleia da República estava claramente sintonizada com o campo vencedor.

Vale a pena seguirmos com atenção o processo legislativo em que se insere a consulta referendária de 11 de Fevereiro para compreendermos o sentido e o alcance deste instrumento democrático no ordenamento português.

## 2 O referendo e o processo legislativo

Todo e qualquer referendo tem de ser convocado pelo Presidente da República, na sequência da iniciativa que pode ter várias origens – pode vir da Assembleia da República, do Governo ou da iniciativa de pelo menos 75 000 cidadãos que se organizem em torno de uma petição nesse sentido. Em qualquer dos casos, para se poder realizar um referendo é necessário que seja aprovado, em primeira leitura, um diploma que corporize os traços gerais daquilo que será posteriormente transformado em lei, caso o referendo seja convocado pelo PR e obtenha vencimento junto do eleitorado.

O Presidente da República tem o direito político de se opor à convocação de um referendo, como Jorge Sampaio fez no Verão de 2005 quando decidiu não convocar o referendo proposto pelo governo socialista. Se se dispuser a convocá-lo, porém, tem necessariamente de consultar previamente o Tribunal Constitucional, para «fiscalização preventiva de constitucionalidade e legalidade» (LORR, art.º 26). Uma vez garantida a constitucionalidade e legalidade do processo e da(s) pergunta(s) a colocar ao eleitorado, o Presidente da República pode então convocar o referendo.

O âmbito da intervenção do Tribunal Constitucional nesta fase inicial do processo não é totalmente claro. Ocorrendo quando uma lei está a ser elaborada mas ainda não estando concluído o processo da sua elaboração, sendo conhecidos os traços fundamentais das soluções que propõe de tal forma que possa ser averiguada a possibilidade de serem reduzidos a uma

ou mais perguntas com resposta «Sim ou Não» – o que se espera da decisão do Tribunal Constitucional? Espera-se que se pronuncie sobre a constitucionalidade da medida proposta (para que fique esclarecido que não haverá problemas constitucionais em caso de vitória do «SIM»)? Ou a sua decisão é meramente processual, ou seja, verificar se o referendo pode ser convocado sobre a matéria em causa, ou se pode ser convocado nas datas propostas, ou assuntos de natureza semelhante?

A prática do Tribunal Constitucional parece contribuir para que a imagem não ressalte clara. Foi tornado público que, no processo de apreciação que precedeu a convocação do referendo de 11 de Fevereiro de 2007, o TC se dividiu – tendo havido uma votação de 5 contra 4 – quanto ao seguinte: seria ou não constitucional referendar a matéria em causa? Ou estaria este referendo (cujos termos eram, recorde-se, *ipsis verbis* aqueles que haviam sido referendados em 1998) fora das matérias constitucionalmente admitidas como passíveis de ser referendadas? Na argumentação aduzida por alguns juízes minoritários, era claro que havia objecções de fundo não só quanto à admissibilidade do referendo como quanto à constitucionalidade de uma eventual vitória do SIM – o que, por certo, não ajuda a clarificar os termos em que se deve entender a intervenção inicial do Tribunal Constitucional, sendo de admitir que há um limite mínimo (verificar da admissibilidade constitucional da(s) pergunta(s) e da legalidade dos procedimentos) mas não um limite máximo que, parece, terá de ficar à discrição do colectivo dos seus juízes.

Voltemos um passo atrás: para que um referendo possa ser organizado, é necessário que se elabore e aprove, na generalidade, uma nova lei. Isto é necessário mesmo no caso de uma iniciativa popular. O processo subsequente por que passa normalmente a aprovação legislativa é então suspenso, e o referendo é solicitado ao Presidente da República. Para isso, a substância da nova lei é condensada numa (ou mais, máximo de três) pergunta passível de ser respondida por um mero «Sim ou Não». Depois de o referendo ter lugar, o Parlamento readquire a sua função de órgão legislativo por excelência da democracia portuguesa. Se mais de metade dos eleitores recenseados tiver comparecido nas urnas de voto, o resultado do referendo é considerado *vinculativo* – tanto no caso de um voto SIM, que exige acção político-legislativa, como no caso de um voto NÃO, que impede que a lei prossiga no decurso da mesma legislatura. No caso de a participação eleitoral ser inferior a 50% dos inscritos, o referendo é considerado *não vinculativo*, e o Parlamento assume por completo – no plano legal – todos os seus poderes e competências em matéria legislativa, e é livre de seguir a via que politicamente entender ser mais recomendável.

Se o Parlamento decidir prosseguir com o processo legislativo, seja em virtude da vitória do SIM num referendo vinculativo, seja por decisão maioritária em caso de referendo não vinculativo (como foi o caso com o referendo de 11 de Fevereiro de 2007), a tramitação é semelhante: a lei previamente aprovada na generalidade baixa à comissão especializada para debate e votação na especialidade (e, conseqüentemente, encara a possibilidade de surgirem propostas de alteração ao que estava previamente estabelecido) e depois regressa a plenário para votação final. O caso do referendo de 11 de Fevereiro de 2007 resultou num acalorado debate parlamentar. Vale a pena considerar as implicações dessa polémica para o modelo de referendo que vigora em Portugal.

Durante a campanha que precedeu a votação, uma ideia que não aparecera – ou que não tivera exposição mediática suficiente – nos debates parlamentares anteriores, ganhou peso junto da opinião pública como uma espécie de «solução sensata» comum a personalidades que militavam em ambos os campos – mas não às franjas extremas desses mesmos campos. Tratava-se, simplesmente, da ideia de que, antes de ser autorizada a «interromper voluntariamente a sua gravidez», a mulher tivesse de se submeter a «uma consulta de aconselhamento» – deixada em termos muito genéricos – que evitasse qualquer decisão precipitada. Esta consulta, nos termos vagos em que foi abordada no decurso da campanha, tanto poderia ser praticada por um médico como por uma assistente social, como por ambos. Ora, o tema da «consulta de aconselhamento» viria a tornar-se um ponto de acesa polémica no decurso do debate parlamentar na especialidade desta lei.

A primeira questão a discutir é a da oportunidade de introduzir novos elementos no debate parlamentar depois de ter sido fechado o processo de votação na generalidade e de se ter submetido o tema a referendo. Argumentar-se-á (e creio que com alguma justificação) que o Parlamento tem legitimidade para abrir o debate na especialidade a quaisquer elementos relevantes que surjam oportunamente; e que, conseqüentemente, bem terá andado a Assembleia da República em prestar atenção ao debate público, de resto forte e intenso, que marcará a agenda nacional nas semanas que antecederam o referendo. Subsiste, no entanto, um segundo problema, qual seja a dúvida de saber se, no caso de o resultado do referendo ter tido de carácter vinculativo, a liberdade do Parlamento teria sido idêntica, isto é, se a vinculação do voto popular não impunha, para além da obrigatoriedade de completar o processo, uma espécie de obrigação de sancionar os termos do diploma tal como se encontrava antes da pugna eleitoral. Pelo menos, será de admitir que as forças parlamentares que se encontram do lado de uma maioria referendária com carácter vinculativo pouco

se disponham a negociar em relação aos termos da lei que o Parlamento deverá aprovar, o que acentua tendencialmente o carácter polarizador que este instrumento político pode assumir.

No caso que nos interessa, a maioria de esquerda – PS, PCP, BE, e ainda alguns votos no centro-direita (a compensar alguns votos do centro-esquerda que, beneficiando da liberdade de voto concedida na bancada socialista, não acompanharam o seu sentido de voto) – aprovaram a nova lei com ampla maioria política.

Entretanto, apenas em Abril foi o diploma enviado pela Assembleia da República ao Presidente da República para promulgação. Em simultâneo, correu uma recolha de assinaturas, que recolheu mais do que as necessárias (incluindo as de deputados independentes na bancada socialista) para que pudesse vir a ser solicitada ao Tribunal Constitucional a constitucionalidade sucessiva da Lei, caso esta viesse a ser aprovada pelo Presidente da República.

Tendo garantias de que a lei acabaria por chegar ao Tribunal Constitucional, que haveria de se pronunciar – desta vez sem ambiguidade – sobre a constitucionalidade das medidas dela constantes, o Presidente da República optou pela promulgação da lei tal como aprovada pela Assembleia da República. E decidiu dirigir uma mensagem aos deputados, solicitando-lhes que observassem a necessidade de obter uma base mais ampla do que a que suportava a lei para o diploma que haveria de a regulamentar – o que quer dizer, que trataria da forma concreta como seriam accionados na prática os mecanismos legais já consagrados. Como base argumentativa, o Presidente da República utilizou argumentos esgrimidos pelo campo derrotado, tanto antes como depois do referendo de 11 de Fevereiro de 2007 – sugerindo que, pelo menos no caso de referendos com participação não vinculativa, o resultado tem prioritariamente uma leitura política.

Passaram vários meses até que o processo de aprovação da lei pela Assembleia da República e pelo Presidente da República, estivesse concluído. Depois disso, foi ainda necessário esperar pela aprovação dos diplomas complementares e regulamentares, até que, por fim, no Verão de 2007 – *grosso modo*, seis meses depois do referendo de 11 de Fevereiro – aquilo que os portugueses disseram querer através de um voto secreto, livre e universal, passou a ser praticado no país. Mesmo nessa data, dois factores permaneciam ainda por esclarecer: um deles é a posição final do Tribunal Constitucional, que até à data não se pronunciou (o outro diz respeito fundamentalmente ao comportamento da classe médica e dos obstáculos levantados à aplicação da lei). Por isso, quase um ano sobre a data do referendo, não se pode dizer que o processo esteja concluído.

O facto de termos acompanhado as vicissitudes de uma lei submetida a referendo alerta-nos para certos aspectos do quadro legal que não terão ainda sido totalmente dissecados. Vejamos alguns.

Que aconteceria se o Tribunal Constitucional viesse a declarar a nova lei como inconstitucional, nomeadamente em virtude da substância das cláusulas votadas favoravelmente em referendo autorizado pelo próprio TC? O mesmo se diga de um hipotético veto político do Presidente da República – seria este possível no caso de um referendo com nível de votação que tornasse o seu resultado vinculativo? Tal como se me afigura o quadro legal em vigor, nem mesmo um referendo com resultado vinculativo está imune a um veto político, e, para ser efectivamente vitorioso, tem de contar com uma maioria parlamentar de apoio que seja superior ao poder de veto presidencial e capaz de superar uma declaração de inconstitucionalidade do TC – tudo elementos que evidenciam a menoridade política do instituto do referendo relativamente aos instrumentos normais da democracia portuguesa.

Daqui deriva que o actual «regime de referendos» em Portugal contenha uma série de lacunas e/ou de aspectos contraditórios que mereciam ser contemplados e, eventualmente, revistos, na medida em que podem vir a estar associados a problemas sérios num futuro próximo. A título de exemplo: caso o governo português tivesse decidido avançar para um referendo à questão europeia – tanto em 2005 como em 2008 – e tivesse havido uma resposta eleitoral negativa e vinculativa, quando poderia esse referendo ser repetido? Como Glanz (2006) notou: «os detalhes das leis eleitorais podem ter tanto impacto sobre quem governa um país como um exército de ocupação» – o que é um bom motivo para levar a sério o debate sobre a reforma do sistema português de referendo, a qual poderia certamente contemplar os seguintes pontos:

- a) clarificação do papel do Tribunal Constitucional. Será que a luz verde que é necessário obter no início do processo garante que, seja qual for o resultado, está garantida a constitucionalidade da decisão referendária? Ou devemos aceitar que a maioria da população possa votar a favor de uma solução que o Tribunal Constitucional venha a declarar inconstitucional *ex post hoc*? Pode o Tribunal Constitucional opor-se à repetição de um referendo com fundamentos que se reportam à matéria em si e não apenas às circunstâncias que rodeiam o novo referendo? Parece que seria extremamente difícil para a grande maioria do eleitorado encarar uma situação em que o TC autorizasse uma consulta referendária para depois considerar inconstitucional o seu resultado (que estava implicitamente previsto desde início como uma das duas alternativas...); o mesmo se

- diga para a possibilidade (bem real!) de vermos o TC autorizar um referendo e, passados anos, recusar a sua repetição – tornando a primeira decisão virtualmente inalterável, o que é completamente contrário aos princípios democráticos.
- b) A distinção entre referendos *vinculativos* e *não vinculativos* deveria ou ser reforçada (por exemplo: assegurando a aprovação imediata e automática da lei pendente, dispensando segunda votação parlamentar, no caso de o resultado ser vinculativo) ou pura e simplesmente abandonada dada a sua pouca utilidade e as dificuldades técnicas decorrentes dos vícios dos cadernos eleitorais para determinar com rigor o carácter de uma consulta referendária.
- c) Poderiam ser introduzidas precisões sobre o tipo e o alcance das alterações admissíveis após a votação popular, no decurso do processo de produção da legislação respectiva. Uma opção consentânea com a prática democrática – permitir que seja levado em consideração o resultado do debate nacional que antecede o referendo – terá como consequência radicalizar as posições pré-referendo, uma vez que ambos os campos nada têm a perder com esse tipo de posição aguerrida, que pode ser mitigada no debate pós-referendário; pelo contrário, se se admitirem apenas alterações pontuais e excepcionais no debate pós-referendo, haverá mais hipóteses de gerar uma proposta-base mais «centrista», já que o que está em jogo é uma forma de o vencedor ganhar tudo...
- d) A questão do intervalo mínimo entre dois referendos sobre a mesma matéria deveria ser expressamente inscrita em lei – embora esta seja uma daquelas questões em que se quer sol na eira e chuva no nabal, ou seja: deseja-se um discurso oficial de grande rigor quanto à necessidade de resguardar a dignidade de qualquer acto eleitoral através de um período de protecção mínimo das decisões dele decorrentes; mas não se ignora que, por vezes, é necessário recorrer a expedientes como o de sucessivos referendos em curtos intervalos...
- e) Por outro lado, deveria ser estipulado qual é o período de protecção legal máxima dos resultados de um referendo, ou seja, o período a partir do qual, não havendo obrigatoriedade de realizar novo referendo, não haveria obstáculos de natureza institucional à sua realização, ou à transferência da matéria em causa do quadro do regime referendário para o quadro parlamentar normal. Os resultados de um referendo estariam «protegidos» durante um período determinado, podendo ser repostos em cima da mesa a partir de uma data previamente fixada.

Acima de tudo, a questão fundamental a colocar e debater é a da essência do «regime do referendo» em Portugal. Desejará a República Portuguesa um processo de tomada de decisão associado a esta forma de consulta popular, e conseqüentemente, deveria reforçar os mecanismos que asseguraram a transformação do voto em ordem legal – ou prefere um mecanismo de auscultação e tomada do pulso à opinião pública, caso em que a opção deveria ser a oposta, ou seja, acentuar ainda mais o carácter já de si débil do modelo português de referendo como instrumento político de último recurso? Ou desejará regressar pacificamente ao estado em que se viveu entre 1974 e 1998, isto é, sem que o instituto do referendo fizesse parte do seu arsenal político? O estado em que as coisas estão, com o referendo a ocupar um lugar pouco prestigiado entre as instituições políticas portuguesas, a ser encarado como mero expediente descartável pela maioria dos actores políticos, parece concitar em si os males de ambos os modelos antagónicos e poucas ou nenhuma das suas virtudes.

### 3 Portugal ao espelho do referendo

Os referendos, apesar de todas as controvérsias sobre as distorções introduzidas pela extrema simplificação das questões que se reduzem a uma resposta em termos de «Sim ou Não», representam no entanto poderosos instrumentos que permitem obter «instantâneos» do eleitorado e, conseqüentemente, do país. Quando dispomos não apenas de um, mas de uma pequena série de referendos (como é o caso dos referendos portugueses de 28 de Junho de 1998 e de 11 de Fevereiro de 2007), então podemos começar a passar do domínio da fotografia ao do filme animado.

Consideremos os resultados desses dois referendos tal como apresentados no quadro 1.

**Quadro 1 – Resultados dos referendos de 28/06/1998 e 11/02/2007**

|               |           |        |           |        |
|---------------|-----------|--------|-----------|--------|
| Eleitores     | 8 488 426 | 100,00 | 8 832 990 | 100,00 |
| Votantes      | 2 711 470 | 31,90  | 3 851 613 | 43,60  |
| Votos brancos | 29 063    |        | 48 185    |        |
| Votos nulos   | 16 017    |        | 26 197    |        |
| SIM           | 1 308 607 | 49,08  | 2 237 544 | 59,24  |
| NÃO           | 1 357 698 | 50,92  | 1 539 587 | 40,76  |

Fonte: STAPE

## «Eleitores-fantasma» e referendo vinculativo

Antes de qualquer comentário aos votos, é forçoso chamar a atenção para o crescimento significativo do número de eleitores recenseados. Este crescimento, superior a 4%, ultrapassa em muito o valor do crescimento estimado da população portuguesa em idade de votar no mesmo período. É verdade que o referendo de 1998 teve lugar pouco depois de uma operação de *limpeza* dos cadernos eleitorais, que eliminou administrativamente cerca de um milhão de *eleitores-fantasma* que empolavam artificialmente os números de abstencionistas em Portugal (através do que se chamava pomposamente a *abstenção técnica*). Mas essa operação de limpeza nem foi suficiente para remover completamente os *eleitores-fantasma*, nem assegurou que doravante se tivesse adoptado um mecanismo que impedisse o fenómeno de se repetir. Na verdade, vieram a lume estimativas segundo as quais o desfasamento entre os cadernos eleitorais e a população real capaz de ser recenseada, em 2007, rondará os 800 000 – número que atinge quase 10% dos «eleitores recenseados», e que, no caso dos referendos, poderá ser crítico na decisão de o considerar legalmente vinculativo.<sup>6</sup> É que, se subtrássemos esse valor ao dos eleitores inscritos ficaríamos com um eleitorado em torno de 8 milhões, relativamente ao qual os 3,85 milhões de votantes representariam já não 43,6% mas muito próximo de 48%, ou seja, aproximaria este referendo de um referendo com resultado vinculativo.

Parece, pois, prudente encarar com seriedade o problema da desactualização a que estão sujeitos os cadernos eleitorais – problema que a introdução da nova geração de documento de identidade promete resolver, não sem antes gerar um debate em torno dos limites a que esse novo documento deverá ter de obedecer – nomeadamente em termos do sistema português de referendos e da divisão que estabelece entre referendos vinculativos e não vinculativos com base num critério aparentemente objectivo como o da participação eleitoral, mas que é consabidamente um critério vulnerável dada a falta de fiabilidade dos registos de eleitores.

### Um eleitorado estável?

Seja como for, a verdade é que a participação eleitoral foi significativamente mais elevada em Fevereiro de 2007 do que em Junho de 1998 – o acto eleitoral com menor participação de todos aqueles que se realizaram em território nacional depois de 1974. Ambos os campos foram capazes de atrair a si novos eleitores – sobretudo o campo do SIM, que garantiu mais

<sup>6</sup> Ver Correia (2007) e Sanches (2006).

930 000 votos, mas igualmente o NÃO que assegurou um crescimento de cerca de 180 000 votos. No cômputo geral, a oscilação do eleitorado verificou-se do NÃO para o SIM e cifrou-se em cerca de 10 pontos percentuais.

A maioria dos comentadores que se pronunciaram na sequência deste referendo realçaram que o mapa político de Portugal mudara muito pouco: a metade norte do país e os arquipélagos da Madeira e dos Açores votaram NÃO, ao passo que o se situa da faixa central para sul do país votava claramente SIM. Apenas três das unidades administrativas agregadas em que geralmente se apresentam os resultados («distritos» no Continente, «regiões autónomas» nos arquipélagos) mudaram de campo de um referendo para o outro: Leiria e Coimbra, na fronteira entre os dois campos, e Porto, encravado dentro do campo do NÃO. Todas as restantes unidades mantiveram a mesma maioria que haviam tido no primeiro referendo.

Para mais claramente expressar esta conformidade com um padrão expectável de votação, podemos evocar aqui os resultados obtidos cerca de um ano antes pelo candidato presidencial Cavaco Silva. Apresentando-se ao eleitorado como o candidato único do espaço político do centro-direita – em traços genéricos, o mesmo campo político-cultural do campo do NÃO – Cavaco Silva obteve mais de 50% dos votos em todos os distritos onde o NÃO foi maioritário, e ainda em Leiria e no Porto (precisamente dois dos distritos que em 2007 «mudaram de campo»).

No entanto, os resultados do referendo de 11 de Fevereiro de 2007 indiciam haver alguns movimentos subterrâneos que não são imediatamente perceptíveis, mas que por essa razão não deixam de ter a sua importância e de merecer a nossa atenção.

### *E pur si muove*

Consideremos em primeiro lugar a oscilação do voto que ocorreu entre 1998 e 2007, e que se cifrou, a nível nacional, em 10,16%. A distribuição regional desta oscilação foi muito diversificada, indo de uma virtual repetição dos resultados do referendo anterior em Setúbal (oscilação de 0,1%), a números que quase duplicam o valor médio nacional, como foi o caso de Braga com uma oscilação de 18,5%. Se há diversidade, há também uma forma padronizada que parece emergir: em todas as unidades administrativas onde prevaleceu o voto NÃO, a oscilação a favor do SIM foi superior à média nacional; onde o voto maioritário foi o SIM, a oscilação de voto foi geralmente inferior à média nacional. Veja-se o quadro 2.

A sugestão que emerge deste quadro é que as zonas do país onde o NÃO é maioritário contribuíram fortemente para a oscilação do voto em favor do SIM – talvez mais fortemente do que aquelas onde esta forma de

**Quadro 2 – Distribuição regional da oscilação de voto em favor do SIM**

| Vitória do SIM em 2007 |             | Vitória do NÃO em 2007 |      |
|------------------------|-------------|------------------------|------|
| Beja                   | 5,7         | Aveiro                 | 12,4 |
| Castelo Branco         | 14,4        | Braga                  | 18,5 |
| <b>Coimbra</b>         | <b>10,0</b> | Bragança               | 14,6 |
| Évora                  | 5,4         | Guarda                 | 16,9 |
| Faro                   | 4,1         | Viana do Castelo       | 14,2 |
| <b>Leiria</b>          | <b>10,1</b> | Vila Real              | 14,1 |
| Lisboa                 | 3,0         | Viscu                  | 14,3 |
| Portalegre             | 6,8         |                        |      |
| <b>Porto</b>           | <b>12,0</b> | Açores                 | 13,5 |
| Santarém               | 8,5         | Madeira                | 10,6 |
| Setúbal                | 0,1         |                        |      |

*Nota: sublinhados os distritos que mudaram de campo.*

expressão era já dominante. Vale a pena, pois, concentrarmo-nos agora num segundo indicador: a progressão do voto SIM, tomando por base os resultados de 1998 e estimando a taxa de crescimento que teve em 2007.

Os resultados deste exercício estão expostos no quadro 3.

Desta feita revela-se claramente que é no seio do campo onde prevalece o NÃO que o SIM regista uma taxa de progressão mais elevada, situando-se geralmente acima dos 50%, chegando no caso de Braga a ser de 81,26%, e nos Açores de 78,71%. Em contraste com esta imagem, no campo onde o SIM tinha à partida uma patamar de votação mais elevado, a sua progressão foi fraca, como em Lisboa (4,33%), ou mesmo nula, como em Setúbal

**Quadro 3 – Distribuição regional da taxa de crescimento do voto SIM**

| Vitória do SIM em 2007 |              | Vitória do NÃO em 2007 |       |
|------------------------|--------------|------------------------|-------|
| Beja                   | 7,33         | Aveiro                 | 38,28 |
| Castelo Branco         | 30,54        | Braga                  | 81,26 |
| <b>Coimbra</b>         | <b>18,83</b> | Bragança               | 55,57 |
| Évora                  | 7,41         | Guarda                 | 56,38 |
| Faro                   | 5,82         | Viana do Castelo       | 54,13 |
| <b>Leiria</b>          | <b>20,86</b> | Vila Real              | 58,97 |
| Lisboa                 | 4,33         | Viscu                  | 58,99 |
| Portalegre             | 9,99         |                        |       |
| <b>Porto</b>           | <b>28,29</b> | Açores                 | 78,71 |
| Santarém               | 15,03        | Madeira                | 44,17 |
| Setúbal                | 0,12         |                        |       |

(0,12%). Ou seja: não foi simplesmente por reiterar posições já anteriormente assumidas, e que se traduziriam apenas numa maior afluência às urnas em determinadas zonas do país, mas por ter dado voz a mudanças que se verificaram sobretudo dentro do campo político-cultural onde prevalece o NÃO, que o referendo de 11 de Fevereiro começou a levantar um véu sobre significativas mudanças que estão a ter lugar em Portugal.

Pareceu, pois, interessante explorar esta hipótese de correlação entre elevados níveis de votação no NÃO e elevada taxa de progressão da votação no SIM – um aparente paradoxo cuja chave seria importante decifrar. A base estatística para este exercício foi constituída pelo universo de municípios com fronteiras estáveis entre os dois referendos (excluíram-se, portanto, aqueles, poucos, em que houve alteração de delimitações), o que perfaz um universo com cerca de trezentos casos.

A correlação estatística para a hipótese que pretendemos testar – apresentada no quadro 4<sup>7</sup> – apresenta um valor de 88,6 para um R quadrado

**Quadro 4 – Correlação estatística entre o nível de votação no NÃO e a taxa de crescimento da votação no SIM**

| <i>Coefficientes</i>    |      |
|-------------------------|------|
| R múltiplo              | 0,88 |
| R <sup>2</sup>          | 0,78 |
| R <sup>2</sup> ajustado | 0,78 |
| Erro padrão             | 0,17 |
| Observações             | 305  |

| ANOVA      |     |                    |                |         |       |
|------------|-----|--------------------|----------------|---------|-------|
|            | gl  | Soma dos quadrados | Quadrado médio | F       | p <   |
| Regressões | 1   | 34,16              | 34,16          | 1108,18 | 0,001 |
| Resíduos   | 303 | 9,34               | 0,03           |         |       |
| Total      | 304 | 43,5               |                |         |       |

|            | Coefficientes | Erro padrão | Est t  | p <   | Limite inferior 95% | Limite superior 95% |
|------------|---------------|-------------|--------|-------|---------------------|---------------------|
| Intercepto | 1,04          | 0,02        | 49,97  | 0,001 | 1,00                | 1,08                |
| Variável X | -1,40         | 0,04        | -33,28 | 0,001 | -1,49               | -1,32               |

<sup>7</sup> Desejo agradecer à minha colega e amiga Cristina Chaves, da Faculdade de Economia do Porto, o apoio prestado no tratamento estatístico destes dados.



*Rui Graça Feijó*

de 0,785 e um intervalo de confiança de 95%, o que nos permite afirmar que se trata, na verdade, de uma correlação bastante forte entre a existência de alta votação no NÃO (em 1998) e elevada taxa de progressão do SIM (em 2007).

Com base nos resultados publicados dos referendos, tanto é quanto me atrevo a propor. Muito fica ainda por explorar. Sobretudo, desde que foi sugerido que é possível que um milhão e meio de eleitores costuma votar num local diferente do seu domicílio habitual<sup>8</sup> (consequência da decisão pouco acertada de usar os cadernos eleitorais para outros fins que não aquele para que foi expressamente elaborado – como para a alocação de fundos às autarquias locais – e que tende a introduzir elementos de distorção que por vezes não são visíveis ou são silenciados). Para se poder avançar com segurança, novas metodologias de trabalho seriam seguramente necessárias – mas por agora teremos de ficar com o que está disponível

## Um novo paradoxo

Se a sugestão que acabo de apresentar revelar que se adequa à tarefa de dar conta de algumas das transformações que animam a sociedade portuguesa e que o referendo veio pôr em destaque, então estaremos possivelmente perante um novo paradoxo que se abre a um vasto campo de especulação e de pesquisa. Na verdade, a metade sul de Portugal tem sido apresentada como possuindo um modelo sociocultural no qual os valores do secularismo e das atitudes liberais, frequentemente associadas com o desenvolvimento urbano, tem larga aceitação, e onde os valores de índole mais conservadora representam uma minoria, se bem que importante – mas onde o movimento entre os dois pratos da balança seria hoje relativamente ténue. Nessas zonas, a oscilação no sentido de voto no referendo parece ter ficado a dever-se mais a uma forte mobilização do eleitorado anteriormente abstencionista do que a uma alteração do sentido de voto dos eleitores que se exprimiram.

Por outro lado, a metade norte do país costuma ser apresentada à luz de outras características. Para simplificarmos o argumento, deixemos que esta parcela de Portugal seja representada pela velha província do Minho, que se encontra particularmente bem estudada pelas ciências sociais em geral.<sup>9</sup> Aqui, os valores construídos a nível das comunidades de base revelam uma predominância da autoridade religiosa – para nos cingirmos a

<sup>8</sup> Ver Guedes (2007).

<sup>9</sup> Ver, como exemplos paradigmáticos, os trabalhos de Brettell (1991), Cabral (1989), Pinto (1985) e Silva (1992).



um tópico particularmente em evidência no decurso da campanha que envolveu os referendos sobre o aborto – como forma dominante de representação política. Ora, se este modelo mostrou uma notável resiliência nas vagas modernizadoras resultantes do impacto da emigração após 1960, e da primeira vaga após o 25 de Abril de 1974, talvez esteja agora a mostrar sinais de ter iniciado um processo de erosão. Na verdade, pode residir nesta possível erosão das formas tradicionais de representação política a chave para se compreender por que razão existe maior propensão para mudar o sentido do voto a favor do SIM no coração das zonas onde impera o NÃO.

Se esta hipótese for aceite, que outras formas de comportamento se podem correlacionar com a mudança de sentido de voto? É óbvio que a pesquisa empírica terá de se desenvolver no terreno utilizando metodologias distintas e técnicas mais sofisticadas; mas, desde já, poderemos formular uma nova hipótese: trata-se de um fenómeno relacionado com a difusão da *cultura urbana*.

Se considerarmos o termo *urbano* num sentido físico estreito, então não será possível estabelecer qualquer nexo de causalidade. Aveiro, onde o SIM atinge 44,62%, é um distrito mais *urbano* do que Bragança, que tem um nível semelhante (40,79%), mas muito distinto do *rural* Portalegre onde o SIM atinge 74,45%. A um nível mais desagregado, procurando analisar os concelhos dentro de um mesmo distrito, verifica-se por exemplo que o SIM atinge no concelho de Viana do Castelo, o mais *urbano* do distrito, o valor mais baixo de todos, sendo o valor mais elevado obtido nas áreas montanhosas do Leste do distrito.

Mas este aparente paradoxo poderá ser encarado de outro modo se postularmos que a *cultura urbana* não é hoje apanágio das zonas geográficas que consideramos *urbanas*, mas antes uma forma cultural ubíqua. O que se chama cultura *urbana* ou *moderna* inclui, entre outros, uma erosão muito forte das formas autárquicas de organização local (e da influência do clero sobre o que delas sobra); um aumento significativo das taxas de literacia, incluindo uma adaptação a novos meios de comunicação; um acesso radicalmente novo e generalizado à medicina e, correlativamente, uma consciência do corpo e dos direitos sobre o corpo (e o impacto que o discurso acerca dos direitos sobre o corpo tem numa campanha a propósito do aborto não deveria constituir surpresa). Numa idade de comunicação de massas e de facilidade de deslocação, áreas com um tecido social relativamente mais débil (como poderão ser aquelas que, por comodidade, remeteremos para a noção de *menos urbanas*), correm o risco de se verem expostas a novos estilos de vida de forma mais facilmente conducentes a rupturas, do que aquelas em que a capacidade de interagir com os modelos

exteriores por forma a gerar resultados híbridos, se apresenta mais consistente. Se assim é, então a propensão para a mudança (mesmo para a mudança radical, ou pelo menos para a mudança profunda) pode ser mais facilmente encontrada nas zonas ditas *mais tradicionais* do país, quase sempre encaradas como aquelas menos predispostas a abandonar os padrões de comportamento que desafiam o correr dos anos. Só que a rigidez com que encaram os ventos de mudança pode não ser, no fim de contas, a melhor estratégia – e a televisão, o telemóvel, o automóvel ou o autocarro, a escola e a consulta no médico, vão trazendo dia a dia modos de vida que se vão instalando em paralelo. Eis o que parece ser pertinente ler no resultado nacional do referendo de 11 de Fevereiro de 2007.

## Referências bibliográficas

- Brettell, Caroline B. 1991. *Homens que Partem, Mulheres que Esperam: Consequências da Emigração numa Freguesia Minhota*. Lisboa: Dom Quixote.
- Butler, David, e Austin Raney, ed. 1978. *Referendums: a comparative study of practice and theory*. Washington DC: American Enterprise Institute.
- Butler, David, e Austin Raney, ed. 1994. *Referendums around the World*. Londres: Macmillan.
- Cabral, João de Pina. 1989. *Filhos de Adão, Filhas de Eva: A Visão do Mundo Camponesa do Alto Minho*. Lisboa: Dom Quixote.
- Cardoso, Fernanda Lima Lopes. 1992. *O Referendo: Uma Questão Actual*. Lisboa: Dom Quixote.
- Correia, Luís da Costa. 2007. «Actualizar o recenseamento». *EXPRESSO*, 3 de Março: 45.
- Denquin, Jean Marie. 1976. *Referendum et Plebiscite. Essai de Theorie Générale*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Feijó, Rui Graça. 1998. «The Long and Winding Road – the idea of referendum in the Portuguese Democracy, 1974-1998». Comunicação apresentada ao *Workshop* de Estudos Portugueses, Oxford, Universidade de Oxford.
- Feijó, Rui Graça. 2004. «O que vale um referendo?». *EXPRESSO*, 7 de Fevereiro: 28.
- Freire, André, e Pedro Magalhães. 2002. *A Abstenção Eleitoral em Portugal*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Gallagher, Michael, e Pier Vincenzo Uleri, ed. 1996. *The Referendum Experience in Europe*. Londres: Macmillan.
- Garcês, Ana Paula, e Rui Graça Feijó. 2002. «‘Ghost Voters’ and the question of abstention in Portugal». Comunicação apresentada ao *Workshop* de Estudos Portugueses, Oxford, Universidade de Oxford.
- Glanz, James. 2006. “A Lesson from Hamas: read the Votong Law’s fineprint” in *The New York Times* de 19 de Fevereiro.
- Guedes, Nuno. 2007. «1,5 milhões de votos trocados». *Expresso*, 24 de Fevereiro: 24.
- Luciani, Massimo e Mauro Volpi. 1992. *Referendum: Problemi Teorici ed esperienza costituzionali*. Roma: Laterza.

O referendo de 11 de Fevereiro de 2007

- Mendelsohn, Matthew, e Andrew Parkin, ed. 2001. *Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*. Basingstoke: Palgrave.
- Mendes, Fátima Abrantes. 2006. *A Lei Orgânica do Regime do Referendo Comentada e Anotada*. S. l., edição de autor, in [www.cne.pt/dl/legis\\_lorr\\_2006\\_annotada.pdf](http://www.cne.pt/dl/legis_lorr_2006_annotada.pdf).
- Pinto, José Fernando Madureira. 1985. *Estruturas Sociais e Práticas Simbólico-Ideológicas nos Campos: Elementos de Teoria e de Pesquisa Empírica*. Porto: Afrontamento.
- Qvortrup, Mads. 2002. *A Comparative Study of Referendums: Government by the People*. Manchester: MUP.
- Sanches, Andreia. 2006. «Poderá haver cerca de 800 mil 'eleitores-fantasma'». *PÚBLICO*, 2 de Abril: 14.
- Silva, Augusto Santos. 1992. *Tempos Cruzados: Um Estudo Interpretativo da Cultura Popular*. Porto: Afrontamento.
- Suksi, Markku. 1993. *Bringing in the People. A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Uleri, Pier Vincenzo, e Mário Caciali, ed. 1994. *Democrazie e Referendum*. Roma: Laterza.





Ana Paula Garcês

## Profissionalismo político e representação

### *Meanings*

*God is able to do anything.*

*God is able to do anything that is logically possible for God to do.*

*God is able to do anything that God chooses to do.*

*God is able to do anything that is in accord with his own nature.*

A moderna democracia de massas apresenta uma característica estrutural, independente da geografia, da história e das especificidades de governo: a profissionalização da actividade política. A invariável configura a elite governante tanto nos velhos como nos novos sistemas democráticos da era contemporânea, a leste e a oeste do berço dos regimes competitivos, sob constituições presidencialistas, parlamentaristas ou outras. Paradoxalmente esta é uma evidência politológica menos estudada pelos cientistas e negada pela generalidade dos titulares dos cargos públicos nos poderes ocidentais, em nome da ideologia do mandato popular. Ora, se o governo de muitos assenta na confiança, reside aqui um importante factor na crise da representação que envolve hoje os regimes com base electiva. O profissionalismo político tem consequências no funcionamento sistémico e no comportamento dos líderes e dos cidadãos. Tendencialmente, e devido ao nominalismo da latente falta de autenticidade do poder, quanto maior seja o profissionalismo dos representantes, maior será a insatisfação dos eleitores.

Em causa está a distância entre as constituições formal e real quanto à essência do regime democrático e dos seus líderes: o soberano é o povo, que escolhe os governantes em eleições justas e abertas através de voto universal, secreto, directo, igual e periódico. Como corolário emerge o princípio



da renovação dos titulares de órgãos de soberania, segundo o qual ninguém pode exercer a título vitalício funções políticas de base electiva num Estado pluralista, e a consequente possibilidade de escolha de protagonistas e de projectos políticos por parte do eleitorado. Na fórmula esculpida por Popper (1945), a democracia é o método pacífico de substituir o Príncipe sem derramamento de sangue. Neste cenário, presente nas tábuas constitucionais e na retórica eleitoral, como conjugar a presença dos mesmos governantes mandato após mandato até somarem decénios na sede do poder? Como e em que medida existe alternativa de políticas quando os mesmos profissionais rodam entre cargos, funções e órgãos electivos e se perpetuam nas redes de poder?

Assim se forma o Príncipe Democrático, sempre uma minoria dominante e enquanto uma rede de indivíduos, profissões e instituições (Dahl 1992). Este tipo particular de elite governante continua a apresentar-se segmentada em partidos políticos. Todavia, estes já não representam distintos grupos, classes ou estratos sociais, tal como não expõem contrastados quadros de valores ideológicos à luz dos quais deduzem as políticas públicas. Mesmo o discurso e até as vestes se assemelham, não raro se observando os políticos das várias famílias adoptarem as propostas uns dos outros ao disputarem o hipotético centro político em torno do qual se espalham os eleitores cujos votos querem atrair para manter e/ou conquistar o poder. Se o quadro é fluido, certo é estruturar uma diluída identidade democrática entre representantes e representados.

Em causa está, também, a resultante de o exercício do poder político ser desempenhado por profissionais sem especiais requisitos, sensibilidade e/ou experiência para o desempenho. Nos vários continentes por onde a fórmula democrática se espalhou, o retrato é inequívoco. Sobejam políticos todo-o-terreno, mas escasseiam estadistas. Confunde-se a arte política com a técnica partidária, a sabedoria dos valores para liderar a nação com o conhecimento dos instrumentos para gerir o Estado. Ao substituir-se a essência pela aparência, sem a chama da autenticidade do poder a orientar a sua regra da necessidade, a democracia corre risco de submissão às tiranias da personalização, da burocratização e da mercantilização que corrompem o espírito da cidadania.

Tal realidade tem consequências no sistema político, tomado como um todo, isto é: como a solução, qualquer solução, para a convivência social e o ordenamento das comunidades. Logo, a política como profissão tem efeitos na vivência da *polis*. O poeta Luís Vaz de Camões longinquamente previne que «fraco rei faz fraca a forte gente». Ora, líderes sem rasgo geram e são gerados por massas alienadas. Uns e outras conduzem à desertificação da Praça da República. Assim abrem espaço a soluções populistas

de formato variado, mas sempre a expensas da liberdade e sob qualquer tecnologia de pão e circo.

A democracia do século XXI encontra-se sob sequestro entre as divisas dos oligarcas globais, os estandartes dos descamisados sul-americanos ou os pendões dos xenófobos europeus, peões do animado jogo capitalista. O problema radica fundo e a regeneração cívica reclama novas sínteses políticas. As questões de confiança na elite prendem-se com coisas reais como a visão estratégica da *res publica*, a competência na gestão do aparelho do Estado e a transparência dos partidos, as quais devem à forma como são recrutados os governantes presentes a sufrágio e condicionantes das escolhas eleitorais. A estas dimensões acresce ainda a das objectivas condições do exercício do poder político, seja por parte de quem o desempenha, seja por parte de quem o apoia.

Se assim é, há que observar e estudar a fileira da profissionalização da política. Donde: Que revelam as trajectórias dos políticos profissionais em matéria de acesso, distribuição e exercício do poder político? Quais os elementos estratégicos comuns que se extraem dos padrões da sucessão e da acumulação de mandatos daqueles que vivem da política? Qual a democraticidade dos processos de recrutamento eleitoral e da selecção de candidatos na formação da elite governante? Que tipo de elite política assim se gera e como evolui? Sobretudo, que tipo de laço emerge num regime cujos actores se afastam como ímanes desirmanados?

---

#### Sumário de questões

---

1. Como interpretar na teoria da democracia a presença dos mesmos governantes mandato após mandato até somarem decénios na sede do poder?
  2. Como e em que medida existe alternativa de políticas quando os mesmos profissionais rodam entre cargos, funções e instituições electivas e se perpetuam nas redes de poder?
  3. Que revelam as trajectórias dos políticos profissionais em matéria de acesso, distribuição e exercício do poder político em democracia?
  4. Quais os elementos estratégicos comuns que se extraem dos padrões da sucessão e da acumulação de mandatos daqueles que vivem da política?
  5. Qual a democraticidade dos processos de recrutamento eleitoral e a eficácia na selecção de candidatos durante a formação da elite governante, quando os partidos políticos hegemonomizam e distorcem este mercado?
  6. Que tipo de elite política assim se gera, enquanto minoria dominante ou rede de indivíduos, profissões e instituições que surgem em torno de partidos políticos, por vezes transformados em meras marcas, mas já não representando específicos grupos sociais ou tábuas de princípios ideológicos?
-

Este é todo um programa de pesquisa aqui apenas enunciado. Iniciar uma mais simples reflexão em torno do profissionalismo político é o específico propósito deste ensaio. Num primeiro momento, estabelece-se a linhagem teórica em torno da problemática. Num segundo momento, numa abordagem sistémica, avança-se para a operacionalização do conceito de político profissional e traça-se um mapa de inquirição com recurso à noção de carreira política que une indivíduos e instituições de poder ao longo do tempo. Num terceiro momento, procede-se a uma observação inicial no contexto da democracia da III República Portuguesa enquanto laboratório para a formação, consolidação e evolução de uma nova elite governante. Por fim, e apesar do carácter embrionário do estudo, extraem-se breves conclusões do que estes dados sugerem como pistas portuguesas suscitadas quanto ao laço entre representantes e representados.

## Os termos do problema

O exercício do poder político tem um fundamento eminentemente funcional numa democracia. Assim se sustentam a legitimidade e a autoridade na relação entre governantes e governados, o porque obedeço (com base no étimo *legitimas*) e o porque comando (com base na raiz *autorictas*), pilares através dos quais se visa obviar a crítica dominação do Homem pelo Homem geradora de difíceis divisões no tecido social. Esta é a fórmula cívica numa comunidade que valora a liberdade no céu dos princípios e adota a igualdade de oportunidades no chão das realidades. Daí que, não obstante a reconfiguração popperiana da questão em estrito controlo de danos,<sup>1</sup> «quem governa» seja matéria de incontornável importância pelo contraponto que oferece à vivência de uma cidadania esclarecida nas escolhas.

Nesta perspectiva, que sugere hoje a observação feita por Joseph Schumpeter (1942) de, «[i]f we wish to face facts squarely, we must recognize that, in modern democracies of any type [...], politics will unavoidably be a career»? (Schumpeter 1942, 285). Um posicionamento democrático

---

<sup>1</sup> Para Popper, a problemática não é a de saber quem governa mas antes a de como podemos despedir os maus governantes sem derramamento de sangue. Daqui parte para uma nova abordagem às questões 1) da liderança política e 2) da tipologia de governos. Nas suas palavras: 1) «[...] it forces us to replace the question 'Who should rule? By the new question How can we organize political institutions that bad or incompetent rulers can be prevented from doing too much damage?»; «[...] we may distinguish two main types of government. The first type consists of government of which we can rid out without bloodshed – for example, by way of general elections... The second type consists of governments which the ruled cannot rid of except by way of a successful revolution – that is to say, in most cases, not at all» (Popper 1971, 121 e 124).

progressivamente acompanhado por aquilo que Lipset (1983) nota ser «[...] the decline of confidence [that] appears to be general in nature but not fundamental or systemic: the system is good, but it is not performing well because the people in charge are inept and untrustworthy» (Lipset e Schneider 1983, 401). Ambas as observações se inscrevem numa tendência crítica no seio das teorias da democracia e ambas são exemplares nos termos-chave para fixar o fenómeno do profissionalismo político, desde logo pelos factos bárbaros que reflectem no espelho do laço entre as sedes do exercício e do apoio da soberania.

O tema e os termos do debate importam. A profissionalização da política interpela: 1) a natureza funcional dos eleitos; 2) o tipo de elo com os representados; e 3), por consequência, a própria noção de cidadania na democracia que todos constroem. A polémica é ancestral e radica aquém e além do paradigma do comando oligárquico estabelecido por Michels (1911), segundo o qual a *polis* exige organização, esta introduz o facto da liderança e assim nasce o laço oligárquico. Aqui o liame existe, mas manter-se-á ainda nas nossas sociedades embriagadas pelo hiperconsumo, anestesiadas pelos *media* e globalizadas pelo medo? Se sim, sob que formas? Se não, com que remédios?

A teórica opção cidadã neste cenário é inteiramente simples: ou 1) sucumbir ao tranquilo cepticismo dos primeiros elitistas (Mosca e Pareto) e viver na torre da indiferença hedonista em face da inultrapassável existência do grupo político restrito que perpetuamente monopoliza o poder; ou 2) reagir ao repto do realismo histórico dos continuadores (Weber e Michels) e vitalizar a cidade com a energia extraída das ondas, aristocráticas ou democráticas, que incessantemente assolam o Pireu.<sup>2</sup> Ora, inscrita nas seculares colunas da Acrópole, a sabedoria socrática lega que, caíamos ao riacho pequeno ou ao mar imenso, o resultado é o mesmo: há que nadar! Isto é: há que demandar nova síntese dos tempos e agir em conformidade.

### **As características de base**

O conceito de profissionalismo político apresenta-se plural nas suas expressões, tanto no plano individual, como no plano institucional e sistémico. Por isso deve estudar-se de modo multidimensional. Incontornável é a política ser conduzida por um conjunto de profissionais nas modernas democracias, que fazem esta opção cada vez mais cedo e amiúde não possuem outras experiências e vivências sociais senão a maquiavélica e nua conquista do poder no interior dos partidos. O fenómeno assenta em três

<sup>2</sup> Ver, a título ilustrativo: Pareto (1921) e Mosca (1939).

elementos centrais: i) ambições de carreira e estratégias dos indivíduos para alcançar cargos de poder, ii) interesses comuns da elite governante profissionalizada, e iii) estruturas de oportunidade geradas pelas instituições políticas.<sup>3</sup>

### Quadro 1 – Os três pilares do profissionalismo político

| Ambições estratégicas dos indivíduos | Interesses (materiais/ideais) dos indivíduos | Estrutura de oportunidades institucionais |
|--------------------------------------|--|---|
|--------------------------------------|--|---|

(Garcês 2006; Herzog 1975).

Um profissional político em democracia é alguém cuja participação na sede do poder passa quer pelo recrutamento como candidato e eleição popular, quer pela posição no centro do sistema político e autodefinição do respectivo estatuto. Caracteriza-se também pela dedicação em tempo, especialização e remuneração. Espelha ainda um conjunto de atributos desenvolvidos em torno do factor ambição que acompanha o movimento de conquista, manutenção e expansão do poder consentido pelas massas. Estes aspectos têm reflexos a vários níveis na engenharia da *polis*. Todos densificam as carreiras políticas, enquanto processos onde tais agentes actuam no contexto de oportunidades estruturais e possibilidades organizacionais existentes na rede das instituições de poder.

### Quadro 2 – Sumário de características: atributos formais e propriedades sistémicas

| Profissionalismo político | Atributos formais       | Propriedades sistémicas    |
|---------------------------|-------------------------|----------------------------|
| Político profissional     | Tempo                   | Empreendedorismo           |
|                           | Especialização          | Risco                      |
| +                         | Remuneração             | Insegurança                |
| Carreira política         | Confirmação em eleições | Oportunidade estrutural    |
|                           | Candidatura a eleições  | Oportunidade institucional |

A tendência da profissionalização da função política cedo é identificada e questionada na democracia contemporânea. Nos primórdios, Bryce (1888/1891), Ostrogorski (1889) e, de modo objectivo, Weber (1919) e Schumpeter (1942) destacam o fenómeno, muitas vezes para o deplorar na linha do conceito seminal da classe política esculpido por Mosca (1927),

<sup>3</sup> Ver Herzog (1975, 227).

do tema da elite cunhado por Pareto ou da lei da oligarquia defendida por Michels (2001 [1911]). Nos nossos dias protagoniza os trabalhos de Herzog (1975, 1982), Borchert (1999) e Offerlé (1999), a par dos contributos dados por teóricos como Schlesinger (1966), Black (1972), Blondel e Thiébault (1999) ou Best (2000), estando ainda configurado por autores como Etzioni-Halévy, Higley, Lowell, Burton, Pakusky ou Dogan (1980-2006).<sup>4</sup> O caminho está por percorrer em Portugal, mas ecoa em Costa e Sousa (1984), Braga da Cruz (1995), Freire (1998, 2001) e Tavares de Almeida, Costa Pinto e Bermeo (2006), sendo empiricamente demonstrado por Garcês (2006) na sua análise sobre a III República Portuguesa.

É Weber quem situa, recorta e reflecte sobre o fenómeno tal como nos chega. O professor de Heidelberg alerta para a importância de analisar as motivações dos políticos no contexto das carreiras e das decisões que fazem ao longo da vida nas suas diversas circunstâncias: «Politics, just as economic pursuits, may be a man's avocation or his vocation. [...] There are two ways of making politics one's vocation: Either one lives 'for' politics or one lives 'off' politics. [...] He who lives 'for' politics makes politics his life [...] He who strives to make politics a permanent source of income lives 'off' politics as a vocation» (Weber 1946 [1919], 83-84).

A fórmula fica, mas o debate já antes começara e até logo fora interpelado nos efeitos e nos remédios para as potenciais perversões cívicas. Ao questionar o significado de «politics as profession», Wilson (1888) argumenta, no *New York Times*, inexistir liderança partidária senão no seio da «machine» e toma esta como necessidade na agregação, articulação e representação das massas, para prevenir os concidadãos contra «the entering in public life if you have not an independent life». O ponto sensível nesta óptica é que, sendo o factor organizativo incontornável, deste deriva um elemento oligárquico, a nível da sede de exercício do poder, e um elemento disfuncional, a nível da sede de apoio do poder político. O delta conduz o futuro Presidente dos Estados Unidos da América a apelar à consciência crítica de políticos sem fortuna.

A controvérsia profissionalizante possui ainda outras raízes. Décadas antes, também Burns (1968 [1858]) se interroga quanto a os representantes deverem, ou não, ser pagos pelo exercício de funções públicas, assinalando que, no pior sentido da classificação segundo a análise do autoritativo J. H. Burns, assim se criava uma casta de políticos: «a class of men without any

---

<sup>4</sup> Entre os contemporâneos, ver ainda Field e Higley (1972); Etzioni-Halevy (1993; 1997). Pelos comparativistas, ver Best e Cotta (2000); Norris (1997); Cotta (1983). Também, pela escola neo-elitista, ver: Higley e Lengyel (200), Higley e Pakulski (2000); Higley e Moore (1981); Field e Higley (1985) e Dogan (1999).

fixed occupation but that of being in Parliament» (Burns 1968, 322). Ora, além de posicionar o fenómeno sob o ângulo avaliativo que leva Bobbio a notar a ilusão de neutralidade axiológica, esta dissociação entre políticos profissionais e cidadãos amadores anuncia o advento do inevitável domínio da organizada minoria governante sobre a fragmentada maioria governada.<sup>5</sup>

Em plena alvorada democrática, aliás na senda de Weber, um autor há que alia a experiência partidária à reflexão politológica e radicaliza o quadro resultante da existência na *polis* de um estrato de políticos profissionais (Teixeira 2001).<sup>6</sup> Naquilo que Albertoni (1989) diz serem «as primeiras sínteses sobre a democracia e a oligarquia», e momentos antes de rumar ao fascismo, Michels (1911) sustenta a impossibilidade de os partidos-máquina conciliarem uma postura democrática externa com uma estrutura oligárquica interna. Mesmo assim, subindo à Acrópole após a descida ao Pireu, o ítalo-alemão receita a necessidade de continuar caminho contra a cisão entre líderes e massas na sua genial metáfora das ondas.

## O estado do ofício

A temática do profissionalismo político *per se* surge hoje como objecto marginal em muita literatura académica. Predominantemente focado nos *elite studies*, acaba surgindo em termos segmentados na *social background perspective* e em termos simplificados na *institutional perspective*, em qualquer caso sem detalhe de maior ou teoria global que o contemple. O facto deve ao sincretismo do processo de profissionalização política, às especificidades da carreira política e até à ambiguidade moral do político profissional nas democracias de opinião, mas, sobretudo, reside na incapacidade de a generalidade das teorias da democracia sustentar tal tipo de actores num modelo de governo fundado no direito de qualquer cidadão participar na gestão dos destinos da cidade.<sup>7</sup>

Independentemente das modalidades mais ou menos directa ou representativa, o político profissional não possui espaço na concepção da democracia ateniense, com o seu cidadão que ora governa, ora é governado, tal como o não tem na democracia madisoniana, com o seu corpo escolhido de cidadãos cujas deliberações iluminam a opinião pública. Já no

<sup>5</sup> A autora agradece esta referência ao Professor Hermínio Martins, do St. Antony's College da University of Oxford.

<sup>6</sup> No seio da lógica organizacional, sustenta Teixeira, esta é uma perspectiva tributária da teoria da burocracia de Max Weber, já que desta Michels acolhe tanto o argumento funcional como o argumento de poder. Ver, como óptimo de síntese: 112.

<sup>7</sup> A *Declaração Universal da Democracia* inclui o princípio participativo como elemento estruturante do governo democrático.

seio das actuais sociedades complexas, também a democracia popperiana ou dahliana passa ao lado da realidade do profissional da política, ao equacionarem o regime numa base pluralista e de contenção do poder, mas sempre ignorando a especificidade de quem dá o rosto ao Príncipe.

Assim se distorce a visão do ponto de partida na sede de soberania e se abrem portas para o alheamento entre os palácios do exercício e as ruas do apoio do poder. Ora, em foco está o assalariado da República, mas também o corretor dos negócios de influência e o gestor dos milhões públicos. É o cidadão comum que se ergue como Príncipe Democrático, com tudo o que isso implica em matéria de gestão de (in)(ter)dependências. Por isso os tempos reclamam uma nova síntese teórica democrática que o recorte no globalizado século XXI, e, sobretudo, seja capaz de aliar a ética da responsabilidade à estética da persuasão na Praça da República para a todos mobilizar na ambição do bem comum.

Seja como seja, tanto os pioneiros como os contemporâneos estudiosos da elite governante disponibilizam poderosos argumentos sobre a natureza e a fisionomia do fenómeno. Na conferência sobre *Politiks als Beruf*, Weber (1946 [1919]) alega que o tipo de político legado à democracia de massas resulta da inexorável burocratização universal decorrente da modernização e apresenta a hoje consagrada distinção em torno da «vocação» ao diferenciar o amador e o profissional por via da constatação de viver para ou da política.<sup>8</sup> Igualmente Schlesinger, na também clássica teoria da ambição, assinala que «the Professional, for whom politics primarily has extrinsic rewards, is preoccupied with maintaining his position in party and elective offices. Winning is essential, although sometimes electoral victory must be subordinated to maintaining the organization» (1966, 17).<sup>9</sup> Já Best alarga a perspectiva e nota que «the inclination towards social closure, the creation or emergence of an insider-outsider gap, incumbency, career protection and the accumulation of privileges are core elements of what is conventionally and somewhat euphemistically called political professionalization» (2003, 370-371).

Vários aspectos estão aqui presentes. Além do fenómeno da representação, que já antontem Rousseau notava falsear o mandato popular («a democracia nunca existiu, nem existirá»), e da presença da elite, que na madrugada de hoje ainda levava Lipset e outros a observar a divisão política no corpo social (entre «os poucos» e «os muitos»), pesa a desnudada observação solar de Schumpeter de o exercício do poder ser inevitavelmente uma carreira profissional. Ou seja: um ofício, o ofício de liderar.

<sup>8</sup> Ver, a propósito, Mommsen (1989, 109-120) e Tuccari (1993, 182-207).

<sup>9</sup> Do trabalho com a tipologia weberiana, *inter alia*: Wilson (1962).

Ora, a política é um ofício que aspira à arte do artífice relojoeiro e não à padronização das linhas de montagem partidária. Se constitui a ocupação central de um grupo de indivíduos mandatados para ambicionar a gerência dos interesses e das paixões comuns, certo é que estes têm aqui o vale do sustento, mas também o cume da realização. Donde, pela natureza das coisas, é necessário proceder à re-engenharia do templo para uma maior participação cívica e uma renovada igualdade de oportunidades, a fim de prevenir que se desenvolvam estratégias de restrição, à entrada, ou de desigualdade de oportunidades no exercício do poder, no seu decurso.

A actual paisagem democrática no-lo diz e a ancestral sabedoria legada no-lo confirma. Enquanto ofício mercantilizado na democracia mediaticizada, a política arrisca perder-se nos labirintos mediáticos e a sucumbir aos demagogos de muitos rostos que a seduzem e afastam do povo sem os antídotos da participação ou da ética. A diluição do simbiótico laço entre eleitos e eleitores<sup>10</sup> é a causa maior de a política democrática contemporânea ser uma actividade ambígua e conducente à corrosão cívica.

## O mapa da inquirição

O ângulo sempre importa. O processo de profissionalização respeita, nos termos de Beaver e Rosen (1978), «to a dynamic organizational process [...] which organizes a group of individuals along a set of attributes – attributes which are both inclusive and exclusive. That is, professionalization defines the rules, rights and rites of access to the group, what holds the members of the group together, and what sets them apart from other individuals in the larger society. Furthermore, professionalization structures the obligations and benefits of the group's members while defining their relationship with outsiders.»<sup>11</sup> Com a dupla particularidade de este quadro respeitar a um corpo profissional e a um grupo de poder – isto é, respeitar à formação, composição e mudança da elite política.

As perspectivas teóricas adoptadas para abordar o fenómeno do profissionalismo político, com as limitações atrás indicadas, são diversas, a

---

<sup>10</sup> De notar que o mais antigo tratado de estratégia já há cerca de 25 séculos reconhecia que «aquilo que propicia a harmonia entre o povo e o soberano» (ou «entre os exércitos e o comandante») é uma das variáveis fundamentais na condução e gestão dos conflitos vitais no Estado. Sunzi. 2003. *The Art Of War*. Beijing: Foreign Languages Press e Hunan People's Publishing House, ed. e trad. do chinês antigo, Wu Rusong e Wu Xianlin; do chinês moderno, Lin Wusun.

<sup>11</sup> Este conceito foi desenvolvido para e no seio da Sociologia da Ciência (Beaver e Rosen 1978, 65-84; 66-67).

exemplo da respectiva operacionalização metodológica. Amiúde se fica pela superfície da identificação da longevidade das carreiras políticas e/ou pela descrição da sucessão de mandatos electivos pelos mesmos indivíduos. Ainda assim, e traçando forte a bissectriz, podem indicar-se duas grandes vias no estudo dos titulares de cargos políticos em regimes democráticos, pluralistas e competitivos.

A um tempo, no âmbito dos *social background studies*, exploram-se aspectos essenciais quanto à ocupação de partida dos eleitos (quantos advogados, funcionários ou operários?... , que padrão de recrutamento e com que variações?... , quais os viveiros profissionais da «vocação política»?..., quais as avenidas para o exercício do poder?...).<sup>12</sup> A outro tempo, no âmbito dos *institutional studies*, interroga-se o processo da profissionalização política ao longo das mutações sistémicas ocorridas desde o dealbar da moderna democracia na viragem para o século XX (que resulta da emergência dos partidos de massas?... , que efeitos gera a introdução do sufrágio universal?... , qual a relação entre os sistemas eleitorais e os sistemas de partidos?...).

Estas acostagens não se contraditam e antes se complementam, mas pecam pela análise estática. Uma privilegia o ângulo macroestrutural do sistema de poder, focando mudanças na governança como as candidaturas por lista fechada e as suas repercussões nos dirigentes, enquanto a outra enfatiza o ângulo microestrutural dos políticos profissionais, estudando os percursos electivos e as estratégias de conquista do poder. Ambas acabaram centrando a análise da elite política em três dimensões interdependentes: 1) o quadro institucional-legal, definidor das condições básicas do acesso ao poder; 2) os órgãos políticos, enquadradores do exercício do poder; e 3) os participantes, enquanto protagonistas da vida política.

As visões normativa, funcional e individual levantam apenas parcelarmente o véu sobre as novas modalidades de formação e de composição da elite governante nas democracias contemporâneas, explorando mais sociológica que politicamente as causas da respectiva mudança. Também medir o nível de profissionalização do pessoal político apresenta várias dificuldades, quer de definição conceptual do fenómeno, quer de operacionalização das suas variáveis e indicadores, quer ainda de recolha dos respectivos dados (tempos e duração da participação na actividade política,

<sup>12</sup> Aqui se detecta um enviesamento, porquanto, muitas vezes, nas biografias oficiais, inexistente qualquer profissão e avança-se com a formação académica real ou maquilhada a título de ocupação laboral.

Em Portugal pontuam aqui os trabalhos de Freire (1998, 2001), Tavares de Almeida, Costa Pinto e Bermeo (2006) e Garcês (2006) sobre, respectivamente, as elites parlamentar, ministerial e governantes.

exercício de outros cargos e profissões, etc.) – nomeadamente, em termos susceptíveis de comparação internacional.

As questões multiplicam-se, porém. Mais, aliás, se equacionado o fenómeno numa realista perspectiva micro-macro, captando o dinamismo da realidade do poder. Ainda que qualquer pesquisa exija escolhas, eis alguns tópicos para o debate: Que ocorre durante o movimento de especialização da actividade política, com a consagração de uma remuneração e de um exercício a tempo inteiro? Que regras, posições e papéis vão delimitando a profissão política? Que relação há entre as características pessoais e as propriedades posicionais e situacionais dos cargos políticos? Que impactos resultam da autonomização do político/eleitos face ao social/eleitores? Que influência tem a profissionalização política nos novos comportamentos eleitorais, como o abstencionismo e os votos brancos/nulos? Quais as consequências para a elite governante de um recrutamento partidário progressivamente desligado de anteriores mediações e experiências sociais? Quais as práticas, técnicas, referências ou interesses deste tipo de *homo politicus*?

Deste leque de perguntas se extrai a base conceptual e o quadro metodológico. À partida, e atendendo aos ajustes que o caminho sugira, o enfoque pode espalhar-se em várias direcções: 1) criar um contínuo entre os profissionais, a profissão e o processo profissionalizante no sistema político; 2) ponderar os usos sociais da função política e os usos políticos de funções sociais na rota do poder; 3) recortar indicadores do grau de profissionalização individual, como o tempo, a remuneração e a especialização; 4) definir critérios decisoriais nas trajetórias institucionais, como a disponibilidade, a acessibilidade e a atractividade; 5) equacionar os incentivos e os constrangimentos à participação política existentes na estrutura de oportunidades sistémicas; 6) mesmo perspectivar o factor ambição de poder como motor da dinâmica profissionalizante e critério nas opções individuais de candidatura/recandidatura/retirada. Tudo para dissecar a superior interrogação sobre o tipo Político Democrático, sustentada na divergência quanto ao grau de abertura da elite governante assim constituída – que uns retratam com carácter pluralista, porque tendencialmente aberta, e outros apontam com natureza oligárquica, porque tendencialmente fechada. Algo que, desde logo, endereça para uma questão de grau.

O argumento diz que a profissionalização da actividade política tem reflexos nos comportamentos e nas relações entre os dirigentes e os cidadãos, nomeadamente o alheamento destes face à Praça da República – algo maior que a mera abstenção de participar nos periódicos actos eleitorais. Os efeitos a nível da elite governante e a nível do sistema político serão

aqui interpelados, através da identificação e da ponderação dos respectivos resultados no laboratório constituído pelo processo da democratização portuguesa no seio da III República. A escolha transcende o estrito plano doméstico e serve como ferramenta para comparação. Como argumenta Best, «the best approach to study processes of political professionalization and the formation of a political class is to investigate the period subsequent to a regime change (which is generally associated with a complete or wide ranging replacement of the established elite)» (Best 2003, 19).

No âmbito da Ciência Política, centrada no fenómeno do poder,<sup>13</sup> a problemática profissionalizante carece de ser inteiramente equacionada em termos sistémicos. Daí tomar-se como conceito-chave a noção de carreira política, a qual une indivíduos, funções e instituições ao longo do tempo numa dada moldura histórico-constitucional.<sup>14</sup> Esta é a perspectiva que mais importa quando o objectivo é explorar o profissionalismo político em si mesmo e nas suas relações e efeitos com as sedes de exercício e de apoio do Príncipe Democrático.

## A noção de carreira política

O conceito de carreira política é, com Herzog (1975, 1990), definido como «a process in which persons are acting within a context of structural and organizational opportunities» (1975, 5). As trajectórias individuais ligam diversos cargos electivos, funções políticas e instituições de soberania, de modo dinâmico, através de diferentes ciclos históricos e conjunturas eleitorais. Assim, transmitem padrões evolutivos ao sistema político e disponibilizam múltiplos ângulos sobre a distribuição do poder no seio da comunidade: 1) em termos horizontais, pois unem mandatos presidenciais, legislaturas parlamentares e consulados governamentais, mesmo eleições, partidos e/ou grupos de interesse e cidadãos; 2) em termos verticais, dado apresentarem titulares políticos que transitam entre os níveis territoriais da governação local, regional, nacional e supranacional.

<sup>13</sup> Para Moreira (1997), «problema importante é o do exercício do poder político, isto é, a capacidade efectiva de mobilizar e usar os meios de constrangimento em que o Poder se traduz». E, na linha de Harold Lasswell, dita o argumento: «o problema é [...] o de saber quem é que realmente detém o poder político nas modernas sociedades» (Moreira 1997, 129 e 239).

<sup>14</sup> Nas palavras do autor contemporâneo de *Ambition and politics*, «office remains the one observable goal that we have in politics, a fact upon which the political system itself rests, and which, for that reason, can provide a theoretical basis for the understandings of politics» (Schlesinger 1966, 8).

**Quadro 3 – Eixos sistémicos do profissionalismo político**

| Horizontal  | Vertical                             |
|---|--------------------------------------|
| Rede de instituições e de indivíduos  | Níveis territoriais da governação    |
| Mandatos presidenciais, legislaturas parlamentares e consulados governamentais<br>+ | Sedes local, regional, nacional<br>e |
| Eleições, partidos e/ou grupos de interesse e eleitores                             | supranacional.                       |

Isto significa uma opção crítica quanto à observação das carreiras políticas como base de estudo do profissionalismo nos circuitos do poder. Não se adoptam, mas aprende-se com duas escolas que maiores contributos empíricos têm disponibilizado em torno do objecto: i) as análises decorrentes da teoria da ambição de Schlesinger (1966), a qual enfatiza que as carreiras políticas são tendencialmente interinstitucionais (Hibbing 1986, 651-666) e ii) os trabalhos decorrentes do artigo seminal de Polsby (1968) sobre a US House of Representatives e que sublinha serem as carreiras políticas sobretudo desenvolvidas no seio de uma só instituição política (1968, 144-168).

O legado de Schlesinger inclui uma útil categorização das típicas rotas para a sede de exercício do poder. A partir das motivações, ou daquilo que faz correr os políticos, o autor distingue três formas de percurso político: i) discreto, ii) estático, e iii) progressivo. A ambição discreta respeita ao exercício isolado de um cargo electivo; a ambição estática prende-se com o desempenho mono-institucional; e a ambição progressiva refere-se à progressão na hierarquia do poder.

Esta trilogia assenta na observação empírica e conduziu a uma importante outra: as ambições em torno da carreira condicionam os comportamentos políticos. Nota Hibbing (1986) que «a legislator's expectations about future office affect the choices she makes while serving in his current position». Algo a sugerir que (1) diferentes tipos de políticos são portadores de (2) variadas formulações de ambição política (entre as mais ou menos ideais e/ou materiais), assim gerando (3) diversos comportamentos (entre os mais ou menos tendentes para a continuidade e/ou ruptura das políticas públicas) e (4) distintos graus de risco assumido nas respectivas carreiras públicas, cargos oficiais e agendas institucionais (entre o mais e o menos).

## O factor ambição de poder

Se o factor ambição desde logo ancora o núcleo vital das motivações do Político Democrático, também espelha o critério maior que preside às suas decisões públicas e privadas, bem como endereça para um particular conjunto de características daqui decorrentes. Independentemente da ideologia que o orienta, em causa está um agente racional que sistematicamente maximiza a posição estratégica e as condições da competição pelos cargos no sentido da securização da própria carreira, limitando a acção de potenciais rivais e lutando pela presença e promoção nos circuitos do poder.

Este tipo profissional assenta numa imagem pública genericamente pautada por características como (1) a notoriedade, (2) a credibilidade, e (3) a competência. Por isso tende a reunir (a) bons oradores, para persuadir o eleitorado na conquista do poder, (b) bons negociadores, para construir redes necessárias à manutenção nos cargos electivos, e (c) bons estrategas, para construir uma visão de futuro que mobilize elites e massas.

### Quadro 4 – Imagem e tipos públicos do Político Profissional

| Imagem        | Tipos        |
|---------------|--------------|
| Notoriedade   | Oradores     |
| Credibilidade | Negociadores |
| Competência   | Estrategas   |

Isto reclama atributos pessoais e laços sociais, competências e pertenças observáveis nas trajectórias e carreiras políticas, pois por aqui perpassam as propriedades necessárias à ascensão no interior dos partidos, na esfera do sistema político e no seio da sociedade civil. Se ali se trabalha para garantir os sindicatos de voto indispensáveis na selecção para as candidaturas aos títulos electivos, fomentando fidelidades de geometria variável, já aqui se investe nas formas que lhes permitam efectivamente aceder à sede do exercício do poder, com instrumentos desde as alianças pré-eleitorais às coligações pós-legislativas, e além se gerem interesses e paixões, para assegurar o apoio dos aparelhos de sustentação do poder incontornáveis na sua manutenção.

Tudo isto resulta num quadro que também diz das sociedades e da respectiva cultura política. Aqui privilegiam-se contactos e procedimentos informais, além adoptam-se provas e regras formais. Ora, as várias vagas de democratização geraram um regime nominativo com formulações diversas nas diferentes latitudes, relevando uma engenharia institucional cujo

denominador gira em torno dos princípios eleitoral, do império da lei e do exercício da liberdade responsável. Mas também este «mínimo democrático» reconduz o olhar para a importância das ligações entre as sedes de exercício e de apoio do poder.

A pós-modernidade sedimentou os *catch-all parties* e os políticos que disputam os votos segundo as fórmulas de *marketing* e a sedução das frases publicitárias, apoiadas por *sound-bites* numa comunicação social não raro comprometida com os actores e os interesses (afinal, sendo um serviço público, o jornalismo é também uma actividade económica e as suas empresas e profissionais respondem no mercado). Assim se vai alargando a actividade política a novos segmentos profissionais, marcados pela dimensão mediática, mas, deste modo, se desvaloriza a política, correndo o risco de a transformar em mera mercadoria e como tal sujeita a manuseamento alheio aos fins de superior gestão da comunidade.

Importa o foco nas capacidades decisórias, nomeadamente face ao diagnóstico-resolução dos problemas das populações através da definição das agendas institucionais e da formulação de políticas públicas. Também os atributos pessoais – como a competência, credibilidade, conformidade, ou mesmo o carisma ou tão-só a notoriedade –, variam de importância consoante o sectorado que o propõe a sufrágio mais ou menos dependa das fidelidades militantes ou dos humores eleitorais nas várias conjunturas políticas. Aos notáveis de ontem, com recursos próprios e propensão empreendedora na vida pública de uma democracia censitária, sucederam os agitadores e os condutores de massas, com a apropriação do Estado na era da ideologia, para entretanto avultarem os profissionais de organizações partidárias, com recursos públicos e programas de sedução de massas numa democracia mediática.

Se as trajectórias derivam das oportunidades a cada momento existentes no sistema político, avulta o papel dos partidos como plataforma corporativa de oferta e de recrutamento destes profissionais, e ainda dos grupos de interesse e de pressão como forças de influência e de suporte às suas manobras de poder. Daí, e independentemente do político individual, pontuar o quadro institucional em que se move, o qual determina as condições do jogo (ou janela de oportunidades) e impõe limites à ambição de poder (ou recta de possibilidades) no mercado electivo.

As carreiras políticas são empreendimentos de risco e pautadas pela insegurança: dependem não apenas dos indivíduos que as substanciam (com os seus atributos, escolhas e trajectórias profissionais), como das instituições que dão o leque de opções conjunturais (pautadas pela disponibilidade, acessibilidade e atractividade) e ainda de cíclico veredicto eleitoral (eleição

ou não eleição, com o risco de desprofissionalização ou despromoção nas redes de poder).

A complexidade deste mercado profissional em democracia ressalta do cruzamento entre o elevado número de candidatos existente na vida partidária e o limitado número de cargos disponíveis nas instituições de soberania, a que acresce a incerteza resultante da periódica ida a votos. A rota para o poder é dura e incerta, sobretudo quando os profissionais aqui atendem ao prémio em disputa sob a lógica de um jogo de soma nula: o que um ganha, outro perde. Observa-se uma dinâmica especial, com múltiplas interações entre propriedades pessoais e aspectos sociais, recortada por posições e condicionalismos políticos de diferenciadas esferas (grupos, partidos, eleições, cargos e órgãos de soberania), ainda avultando o jogo de espelhos introduzido pela mediação jornalística e organizações que a acompanha.

#### Quadro 5 – Mercado electivo: Oferta pública vs. procura institucional

| Oferta pública                    | Mecanismo regulador     | Procura institucional |
|-----------------------------------|-------------------------|-----------------------|
| Candidatos                        | Eleições                | Cargos                |
| Atributos pessoais e sociais      | Insegurança             | Disponibilidade       |
| Escolhas profissionais            | Janela de oportunidades | Acessibilidade        |
| Trajectórias político-partidárias | Recta de possibilidades | Atractividade         |

Da análise deste jogo interactivo na estrutura de oportunidades resulta um conjunto de hipóteses sistémicas em torno da profissionalização da actividade política em democracia, sob a forma de uma lei politológica de bronze.

- Tendencialmente, (A) quanto mais amplo for o pluralismo no acesso, distribuição e exercício do poder, (1) maior será o grau de inclusividade sistémica e (2) maior o grau de disponibilidade institucional para a mais acomodar, mas (3) maior também será o grau de incerteza destes agentes políticos.<sup>15</sup>
- Estes actores defendem-se no interior das instituições e recortam (4) o «político-profissional» (candidato partidário e/ou de grupos de interesse e de pressão).
- Assim sendo: (5) maior será o grau de probabilidade de prevalecer o tipo «político-corretor» (perito na barganha) e (6) menor a probabilidade de ascender o (6a) «político-ideólogo» (orientado pelos princípios) na composição do pessoal liderante, sendo também

<sup>15</sup> Profissionais políticos que se defendem no interior das instituições, especificamente em benefício dos seus interesses e/ou paixões, seja aquando do acesso, seja aquando da distribuição do poder e do que com este vem (Walzer 1983; Garcês 2001; 2004).

fraca a propensão para o aparecimento do (6b) «cidadão-político» (independente das forças políticas organizadas).

- Este leque de propensões conduz a (B) um corolário lógico: o progressivo fechamento da elite governante democrática fomenta a deserção cívica, estribada na clivagem entre a realidade da existência de uma casta de políticos profissionais feitos num desnaturado molde partidário e a imagem dos proclamados ideais da representação popular – o bem e o justo sentido comum.

O quadro constrói-se numa particular asserção geral sobre o perfil do contemporâneo político, a qual encontra eco em várias teorias da democracia – de pendor liberal, elitista e pluralista. Afinal, os governantes profissionalizados actuam e reflectem um dado recorte sistémico. A dupla Dahl e Lindblom (1953) enfatiza as capacidades particulares dos políticos, nomeadamente as competências para (1) o regateio, (2) a negociação, e (3) o compromisso. No estudo sobre o funcionamento do sistema político norte-americano sublinham que «all important politicians have been excellent negotiators of group alliances, from Jefferson and Jackson to Roosevelt and Truman», para daqui extraírem que o «social pluralism facilitates the rise of political leaders whose main skills is negotiating settlements among

## Quadro 6 – Hipóteses sobre a profissionalização política em democracia

### Lei de bronze do profissionalismo político

(A) Tendencialmente, em democracia, quanto mais amplo for o pluralismo no acesso, distribuição e exercício do poder:

- (1) Maior será o grau de inclusividade sistémica de diferentes estratos sociais.
- (2) Maior o grau de disponibilidade institucional para mais grupos representativos acomodar.
- (3) Maior também será o grau de incerteza destes agentes políticos, que se defendem no interior das instituições.
- (4) Maior será o grau de probabilidade de prevalecer:
  - (4a) o «político-profissional» (candidato partidário e/ou de grupos de interesse e de pressão).
- (5) Maior será o grau de probabilidade de prevalecer:
  - (5a) o tipo «político-corretor» (perito na barganha), e
- (6) Menor será o grau de probabilidade de ascender:
  - (6a) o «político-ideólogo» (orientado pelos princípios) na composição do pessoal dirigente.
  - (6b) o «cidadão-político» (independente das forças políticas organizadas).

(B) Corolário lógico:

O progressivo fechamento da elite governante democrática fomenta a deserção cívica, estribada na clivagem entre a realidade da existência de uma casta de políticos profissionais feitos num desnaturado molde partidário e a imagem dos proclamados ideais da representação popular – o bem e o justo sentido comum.

conflicting social organizations». Observação de onde concluem que «the whole cast of the political elites is modified by pluralism; the fanatic, the Messianic type, the leader whose aim is to consolidate the supremacy of some small group tend to trip themselves up on the barrier of groups and group loyalties» (Dahl e Lindblom 1953, 304).

### **Tese da profissionalização política**

Face às projectadas imagem e ideologia do regime, como governo representativo da vontade popular, a profissionalização da actividade política constitui uma mutação na natureza democrática da elite governante e conseqüente tipo de laço entre eleitos e eleitores. O profissionalismo introduz o contraste entre as constituições formal e real, quanto aos princípios de representação universal e de selecção periódica dos dirigentes através de eleições, as quais alicerçam a competição entre partidos e alimentam a alternância na sede do poder.

Esta clivagem desgasta os níveis de confiança dos cidadãos e mina o grau de adesão popular ao modelo pluralista de livre concorrência pela conquista e exercício do poder, tornando-se evidente a deserção cívica em momentos de menor rentabilidade do sistema político. Também cerceia o espaço de manobra dos decisores, ao fazê-los reféns da popularidade e não da adequação das medidas. Daí o postulado de, tendencialmente, quanto maior seja o profissionalismo político, menos renovada é a elite governante e maior é a insatisfação do eleitorado. Algo, aliás, que dá um renovado interesse às teorias elitistas da democracia, tal como foram traçadas no seu momento primordial.

Nesta tese da profissionalização política assumem-se duas premissas de partida para identificar e observar o fenómeno em termos empíricos: 1) que a actividade política se tornou uma ocupação do tipo profissional, remunerada, especializada e exigindo tempo inteiro; 2) que as carreiras políticas não são, nem deixam de ser, desenvolvidas num só sentido (do nível mais baixo para o mais alto da hierarquia política), numa só direcção (do plano da gestão local para a regional e a nacional) e/ou numa só instituição política. A democracia é tomada na sua definição mínima, enquanto método para tomar decisões colectivas e não pela substância destas (Bobbio 1988, Dahl 1989),<sup>16</sup> acrescentando depois a ideologia que a orienta.

<sup>16</sup> Na linha de Schumpeter, Norberto Bobbio sustenta a ideia de democracia mínima como um método visando cumprir duas tarefas: 1) que as regras digam quem está legitimado para tomar decisões colectivas; 2) ao abrigo de que procedimentos formais. Este mínimo procedimental passa pela garantia de: a) a participação política do maior número de pessoas interessadas na vida pública; b) a regra da maioria como critério central para a

A operacionalização do projecto assenta num específico quadro metodológico, sempre tomando como orientação o poder equacionado numa perspectiva triádica, enquanto imagem, sede (de exercício e de apoio) e ideologia (Moreira 1997; Garcês 2006). Aceita-se, na linha de Borchert e Z'graggen, a existência de quatro (separados, mas relacionados) níveis onde a profissionalização política ocorre: i) individual, ii) da função ou cargo electivo, iii) das instituições, e iv) do sistema político (Borchert 1999, 15 e segs.; Z'graggen 2004). Assim se expressa a percepção inicial de o profissionalismo político intervir sob diferentes ângulos na arquitectura do poder.

No plano individual, a profissionalização envolve todos quantos fazem da política a principal ocupação e o essencial da vida activa. O facto manifesta-se tridimensionalmente, através da existência de: a) remuneração auferida a título da específica actividade política e no âmbito do seu exercício; b) oportunidade de exercer uma actividade política, além do acto solto de cidadania (como o voto); c) perspectiva de desenvolver uma carreira política ou de permanência no círculo do poder. Aqui se encontram os protagonistas que lideram os gabinetes do Estado ao longo dos ciclos eleitorais.

Uma função política profissionalizada oferece um estatuto associado à titularidade de determinado cargo electivo, por regra regulamentada pela constituição ou por lei, com condições laborais suficientemente atraentes e capazes de competir no mercado dos talentos. Implica, ainda, uma remuneração e o desempenho de competências especializadas da gestão comunitária (da capacidade negocial e inclinação para o compromisso às derivadas da tecnicidade da área pública), bem como um volume de trabalho excludente ou fortemente limitador da realização de outras ocupações profissionais.

Uma instituição política profissionalizada caracteriza-se por estruturas internas diferenciadas e um quadro de competências, regras e procedimentos próprios, em regra codificadas em espécies de regulamento reguladoras

---

tomada de decisões políticas; c) a selecção competitiva pelo voto popular entre diferentes elites e programas políticos; d) a protecção permanente da esfera pública e dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos. (Bobbio 1988).

Robert Dahl revitaliza esta ideia com o argumento de a democracia moderna, ou poliarquia, assentar em sete factores: a) o controlo das decisões do governo, cujo poder está depositado constitucionalmente em dirigentes eleitos; b) a selecção pacífica e regular dos dirigentes através de eleições livres e justas; c) o sufrágio igual e universal entre os adultos; d) o direito de candidatura aos cargos electivos; e) a liberdade de expressão; f) a liberdade de informação; g) a liberdade de associação; h) a garantia de direitos das minorias. A função principal da democracia mínima é aqui assegurar a liberdade dos indivíduos face aos abusos do poder (Dahl 1989).

do seu funcionamento para além do disposto na moldura constitucional que lhe define a eleição, composição, grau de autonomia e leque de poderes. Para a prossecução dos respectivos objectivos, requer um investimento considerável em tempo aos membros e possui o apoio de um corpo de pessoal técnico a par de um orçamento com gestão autónoma.

O sistema político é mais ou menos profissionalizado consoante o quadro de condições básicas que apresenta para o exercício da actividade política pela generalidade dos cidadãos e o resultado que colhe no plano dos indivíduos e dos grupos participantes na distribuição do poder. A profissionalização global caracteriza-se por modelos de carreiras políticas estruturadas entre as diversas áreas de actividade, funções e instituições de poder. Sinais evidentes são também os aspectos ligados ao funcionamento das organizações políticas, ao financiamento dos partidos e ao tipo de campanhas eleitorais, onde o voluntarismo perde lugar a favor dos profissionais.

Tomando este mapa e seus pontos cardeais como referências de partida, susceptíveis de abrir a mente para um leque de soluções, destacam-se vários aspectos (indicadores) em cada um destes planos analíticos (variáveis) da fenomenologia do profissionalismo político a reclamar observação empírica:

1. A nível individual, onde avultam o progressivo desligamento por parte do político face à ocupação/profissão de partida (quando existe), a re-socialização no círculo político-partidário e o mais recente processo de opção inicial e precoce pela carreira política, a par da extensa longevidade de carreiras políticas desenvolvidas através da acumulação de mandatos electivos e segundo estratégias de ambição estática, disponível ou ascendente, pontuadas por benefícios alheios aos universalmente existentes para os demais cidadãos da comunidade democrática;
2. A nível da função política, expressa através dos respectivos cargos oficiais e leque de competências, que acompanha um processo histórico de despersonalização e de institucionalização de determinadas tarefas de soberania, pautadas por elementos estruturais como o estatuto, a remuneração e as honras, privilégios e regalias associados ao posto electivo e por um leque de incompatibilidades/responsabilidades inerentes ao seu exercício;
3. A nível das instituições políticas, que apresentam um escopo próprio de acção e uma estrutura diferenciada, dispondo de corpo técnico, regulamento interno e orçamento autónomo;<sup>17</sup> e

---

<sup>17</sup> A profissionalização de dado cargo electivo pode existir numa instituição política antes ou depois profissionalizada. Refere Borchert que «it is at least theoretically possible

4. A nível do sistema político, onde coexistem diferentes graus de profissionalismo e padrões de profissionalização da actividade política nas suas múltiplas arenas, denotando as condições e os resultados da formação, composição e acção da elite governante.

A unidade de análise neste roteiro é a carreira política. Propulsionadas pela ambição, limitadas pelas possibilidades constitucionais e condicionadas pelas oportunidades institucionais, as trajectórias individuais denotam o grau de profissionalização e o padrão profissionalizante na gestão do poder ao longo do tempo, seja de eleitos e de postos electivos, seja de órgãos de soberania e do sistema político. As carreiras políticas são aqui modelizadas em termos de custo-benefício (Black 1972, 144-159), pois evidenciam que as opções individuais dependem da utilidade associada aos cargos e das probabilidades relativas de vitória eleitoral.

## A observação na III República Portuguesa

Ora, como acontece em relação aos atletas olímpicos e à indústria que os apresenta, aqui e além há uma espécie de negação das evidências ao tomar como amadores os remunerados e empenhados profissionais da alta competição em nome da ancestral mitologia que os rodeia. Se politólogos há a resistir a desnudar o fenómeno da política como carreira e a comunicação social amiúde extrema posições ao denunciar a longevidade de certos dirigentes, também os próprios gestores do poder rejeitam assumir de pleno a sua estrutural dimensão profissional, enquanto os eleitores acumulam sinais de alheamento face à elite política. A disfuncionalidade sistémica é para todos evidente.

A qualidade da democracia e a crise da representação passam por aqui, com os inevitáveis reflexos na vida dos partidos políticos enquanto forças estruturantes do regime e interfaces entre o Estado e a sociedade civil. Viveiros de candidatos à governação, os partidos são corporações semi-públicas cada vez mais poderosas graças aos recursos a que têm direito e a que têm acesso, mas, também, entidades cada vez mais reduzidas a

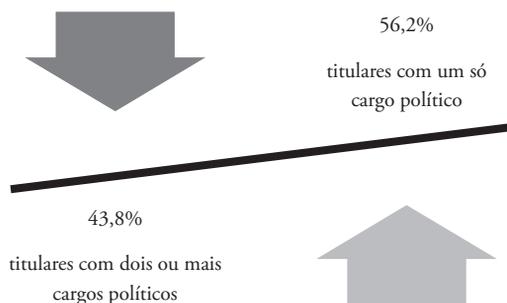
---

that non-professional offices continue to exist within a professional environment, [...] in the extreme case, one might even imagine a Congress under term limits where all members are amateurs and so are their offices, but the institution remains professional due to the central role professional staff could play under such an arrangement. Typically, however, the disjuncture of office and institution in terms of their professionalization should be a period of transition, during which precisely those disjunctures provide the fuel for the institutional changes to come» (Borchert 1999, 19).

máquinas eleitorais que descuidam a função da qualificação de quadros políticos e antes investem na formação de clientelas em busca de estatuto, empregos e mordomias. Os cidadãos respondem com a progressiva deserção das urnas de voto e o alheamento face à participação política e ao empenhamento partidário, simplesmente por não se reverem na elite governante e desgostarem dos resultados da sua acção.

Porém, a realidade é o que é. O profissionalismo político ocorre um pouco por todo o lado onde existem regimes democráticos no mundo contemporâneo, visibilizando um rasto que remonta à expansão do sufrágio universal e ao aparecimento dos modernos partidos de massas na alvorada do século passado. As exigências da sociedade aberta e a expansão do Estado-Providência não são alheias ao fenómeno. Porquê, então, o mal-estar? Tome-se o oceano Atlântico como horizonte: O último primeiro-ministro britânico Tony Blair abandonou o poder após um decénio em Downing Street, o alemão Gerhard Schröder acumulou um septanato como chanceler, também o anterior Presidente francês Jacques Chirac esteve 12 anos no Eliseu e o homólogo norte-americano Bill Clinton residiu na White House entre 1993 e 2001. Em Portugal, entre os governantes espalhados pelos órgãos de soberania de base electiva durante as primeiras três décadas da III República detectam-se exactamente 43,8% de titulares com dois ou mais cargos políticos.

Figura 1 – III República Portuguesa: Distribuição das titularidades políticas



Se a ambição reside no coração da política como sustentam os clássicos, a acumulação de mandatos é o sinal da orientação para o exercício continuado do poder por parte de cidadãos que disto fazem o essencial da sua vida activa. Observe-se o fenómeno do profissionalismo na III República Portuguesa, nomeadamente no seio da elite governante que acompanha a emergência, estruturação e consolidação da democracia. Durante este

período se perpetra a ruptura com um modelo de governo autoritário e se decapita a velha liderança; se reconfigura o regime político e emerge uma nova elite governante que progressivamente estabiliza a equação do poder. A conjuntura histórica disponibiliza um precioso laboratório para identificar a presença e acompanhar a evolução da tendência profissionalizante nos vários níveis analíticos do sistema político nascente.

A profissionalização política na nova democracia europeia surge com diferentes graus e padrões, mesmo diversas intensidade e velocidade, consoante os cargos e as instituições. Três elementos genéricos configuram a base do fenómeno no Portugal pós-1974. Em primeiro lugar, ocorre no seio de um Estado centralizado e cujo aparelho começa então um largo processo de expansão com a universalização de direitos sociais. Em segundo lugar, a ocupação dos cargos no Estado é encarada pelos políticos emergentes como uma estratégia de sobrevivência após um derrube do Antigo Regime através de golpe de Estado militar seguido de situação revolucionária. Em terceiro lugar, a institucionalização democrática efectua-se com respeito pelo pluralismo e pela proporcionalidade resultante de eleições, o que conduz à célere partidarização dos centros da soberania, cedo envolvidos mais em lutas de poder pela proeminência e menos na razão de ser funcional.

O profissionalismo individual e partidário acaba surgindo antes do profissionalismo dos cargos e das instituições políticas. O facto também deriva de a trajectória portuguesa de democratização por ruptura (Linz) só se estabilizar em meados dos anos 80, após uma série de pactos entre as elites com vista a afastar os militares da esfera política e à consequente readaptação da arquitectura institucional. Findo o Pretorianismo, e eleito um presidente civil em 1986, após 60 anos de chefes de Estado militares, a situação política inicia sequencialmente os processos de estabilização e de optimização institucionais, a que a integração na hoje União Europeia dá forte contributo. O gradual cunho profissionalizante do sistema democrático sedimenta as orientações primaciais para a colonização do Estado por parte dos partidos políticos e para o poder por parte da novel burocracia dos palácios. Assim fermenta um fenómeno com múltiplas faces: 1) a partidarização da administração pública, 2) a institucionalização partidária, 3) a profissionalização dos titulares políticos, e 4) a profissionalização das sedes de soberania.

Três décadas após o golpe do 25 de Abril, Portugal espelha uma vida política marcada por este quádruplo processo e que se erige como sustentáculo de uma elite política unificada em torno de normas e valores (Higley e Burton 2006).<sup>18</sup> O consenso sobre instituições e regras da competição pelo

---

<sup>18</sup> Higley e Burton notam que o «power sharing is the hallmark of consensually united elite, and the periodic, peaceful alternations in executive power that mark liberal democracies

Figura 2 – III República: Volume do profissionalismo institucional



poder permitiu superar as dificuldades iniciais de uma democracia nascida à luz das espadas e duradouramente tutelada pelos militares que derrubaram o Antigo Regime, por via de uma excêntrica entidade na paisagem ocidental denominada Conselho da Revolução. Equacionando quem ocupa o topo do poder a cada momento, observam-se três fases na III República: o Pretorianismo Dirigente (1974 e 1976: caracterizado pela direcção militar), o Pretorianismo Arbitral (1976-1986: marcado pelo condomínio civil-militar) e o Partidarismo (depois disso: configurado nos moldes dos modelos representativos ocidentais).

O estudo de caso sobre o profissionalismo político estabelece a interacção entre a parte teórica e as fontes empíricas com respeito pelo contexto histórico. Os números apresentados resultam de uma base de dados, cuja informação foi estatisticamente tratada e testada, a qual reúne todos os indivíduos que ocuparam cargos na Presidência da República, na Assembleia da República e no Governo – os três superiores centros políticos da matriz constitucional. Os materiais foram recolhidos nos arquivos históricos destes órgãos de soberania, sendo os dados retirados das biografias oficiais e documentos afins a que foi permitido específico acesso para fins da investigação, ainda pontualmente complementados por entrevistas pessoais e pesquisa na imprensa da época.<sup>19</sup> Em foco estão sete tipos de cargos

---

are its principal manifestation». A dupla de autores descreve e explica este tipo de elite política com um padrão típico: «In it extensive communication and influence networks integrate competing factions and leaders who share an underlying consensus about most norms of political conduct and the worth of most existing political institutions. Elite factions and leaders accord each other significant trust, cooperate tacitly to contain explosive conflicts, and compete for political power in comparatively restrained ways» (Higley e Burton 2006, 8-15).

<sup>19</sup> A colecção de dados recolhe informação basicamente dividida em três grandes categorias: 1) perfis individuais; 2) perfis sociológicos; e 3) perfis políticos. Identificando quem

políticos: 1) Presidente da República; membro da Assembleia da República ou 2) Presidente da Assembleia da República e 3) deputado; e membro do Governo da República ou 4) primeiro-ministro, 5) ministro, 6) secretário de Estado e 7) subsecretário de Estado.

## Dimensão

As trajectórias individuais dos membros da elite governante dizem do factor ambição. O volume e o sentido hierárquico dos mandatos são também elucidativos do que ocorre a nível dos cargos institucionais de índole nacional existentes nos três órgãos de soberania de base electiva. Num primeiro rastreio e predefinindo como não-amador ou político profissional todo o eleito que some duas ou mais titularidades,<sup>20</sup> o quadro global da democracia portuguesa entre 1974 e 2004 confirma a existência da tendência profissionalizante no sistema de poder: 60% dos Presidentes da República são profissionais da política (a excepção são os militares que chefiaram o Estado durante o período do Pretorianismo Dirigente, na era pré-constitucional), mais de 52% dos deputados abraçaram a carreira política e 48% dos membros dos governos seguiram os mesmos passos. Como se chega a este estágio?

A profissionalização da actividade política revela-se, sobretudo, pela estabilidade da elite governante. A observação indica a constituição de uma bolsa de políticos que se vão revezando entre si no exercício do poder, independentemente de títulos e qualificações, cargos e funções. Acompanhando as trajectórias individuais, constata-se aqui três momentos sistémicos: 1) a súbita circulação dos agentes na sede do poder aquando da mudança de regime em 1974; 2) o povoamento das emergentes instituições, em 1975 e 1976; e 3) sucessivas menores percentagens de sangue novo nos órgãos de soberania, com o aumento do número de políticos profissionais (Best e Cotta 2000, 1-28; Best e Gaxie 2000, 88-137). A imagem recolhida remete para a metáfora das ondas a que Michels (1911) recorre ao ilustrar a tendência cíclica para o fechamento da elite democrática, progressivamente inclinada para o que chama «espírito aristocrático».

---

faz o quê, onde e quando, traçam-se as trajectórias políticas a par dos percursos académicos, dos registos profissionais, das pertenças partidárias e dos laços sociais.

<sup>20</sup> Este critério unidimensional definidor da profissionalização é legalmente consagrado no *Estatuto dos Deputados*, que reconhece ao titular que haja cumprido quatro anos de vida parlamentar – o equivalente a uma legislatura – especiais benefícios e regalias. Cf. Lei 7/93, de 1 de Março, com as alterações introduzidas pelas Leis 24/95 de 18 de Agosto, 55/98 de 18 de Agosto, 8/99 de 10 de Fevereiro, 45/99 de 16 de Junho e 3/2001 de 23 de Fevereiro.

**Quadro 7 – Número de cargos políticos/por titular (Portugal, 1974-2004)**

|                               | Frequência | Porcentagem | Porcentagem cumulativa |
|-------------------------------|------------|-------------|------------------------|
| 1                             | 1460       | 56,2        | 56,2                   |
| 2                             | 499        | 19,2        | 75,4                   |
| 3                             | 242        | 9,3         | 84,8                   |
| 4                             | 140        | 5,4         | 90,1                   |
| 5                             | 88         | 3,4         | 93,5                   |
| 6                             | 52         | 2,0         | 95,5                   |
| 7                             | 46         | 1,8         | 97,3                   |
| 8                             | 27         | 1,0         | 98,3                   |
| 9                             | 13         | 0,5         | 98,8                   |
| 10                            | 13         | 0,5         | 99,3                   |
| 11                            | 7          | 0,3         | 99,6                   |
| 12                            | 2          | 0,1         | 99,7                   |
| 13                            | 3          | 0,1         | 99,8                   |
| 14                            | 2          | 0,1         | 99,9                   |
| 15                            | 1          | 0,0         | 99,9                   |
| 16                            | 1          | 0,0         | 100,0                  |
| 18                            | 1          | 0,0         | 100,0                  |
| Total                         | 2598       | 100,0       |                        |
| Dados não disponíveis Sistema | 0          | 0,0         |                        |
| Total                         | 2598       | 100,0       |                        |

O ponto importa. O «espírito aristocrático» é a tendência para o progressivo fechamento da elite política, que será seguida pela tendência para a abertura e o alargamento dos canais de recrutamento, geralmente associados com a democratização. Escreve Michels: «As correntes democráticas, ao longo da história, fazem lembrar a rebentação contínua das ondas. Quebram sempre no momento em que se enrolam e se abatem com fragor. Mas renascem sempre. O espectáculo que oferecem contém ao mesmo tempo factores de encorajamento e de desespero. Logo que a democracia atinge um certo estágio de desenvolvimento, inicia-se um processo [gradual] de degeneração, adopta um espírito aristocrático, em parte adquire também formas aristocráticas e torna-se idêntica àquilo que em tempos procurava combater. É então que do seu próprio seio se levantam vozes que a acusam dos privilégios oligárquicos» (Michels 1911, 429).<sup>21</sup>

<sup>21</sup> O mesmo movimento se detecta na variação das elites governantes de países como a Alemanha de Weimar ou a França da IV República e mesmo nas novas democracias de Leste. Cf. Best e Gaxie (2000, 88-137) e Hoffmann-Lange (1998, 169-189).

Observada a composição da elite nas sedes do poder na III República Portuguesa, a que acresce a esfera judicial aqui não abordada por ser povoada segundo outros critérios que não a directa expressão do voto, constata-se a presença de uma elite governante constituída por 2598 membros. A democracia vive ao ritmo aritmético médio de 87 nomeações anuais para a cabine de pilotagem política, por via de eleição, nomeação e/ou cooptação.

Deste grupo dominante, 1138 indivíduos apresentam o perfil profissional dados o tempo, a remuneração e a especialização com que pautam a participação na vida pública. São actores representativos de um leque pluripartidário hegemónico por duas forças com vocação para o exercício executivo do poder: os social-democratas e os socialistas, respectivamente, à direita e à esquerda do espectro ideológico, ainda acompanhados na sede soberana por comunistas, democratas-cristãos e esquerdistas. Se quatro em cada 10 titulares têm na política a ocupação principal, nota-se que 37,3% registam dois a cinco cargos, 5,8% inscrevem entre seis a 10 cargos e 0,6% apresenta 11 ou mais cargos no currículo.

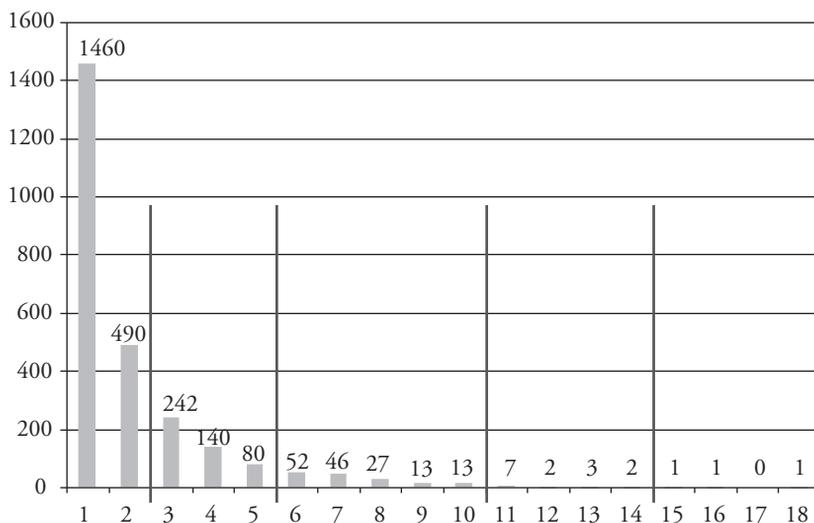
A longevidade e a polivalência são características neste círculo interno da elite governante. No espaço de 30 anos, um político democrático há que soma 16 titularidades e um outro regista o recorde de 18 nomeações oficiais. A acumulação de mandatos acompanha a pluralidade de postos e a diversidade de instituições nas quais os políticos exercem funções públicas,<sup>22</sup> dada a projecção que os partidos portugueses desde sempre fazem dos seus mais altos quadros dirigentes. No conjunto dos 2598 eleitos, 87,5% exercem actividade política em vários cargos de soberania contra 12,5% que apresentam uma estratégia monofuncional e mono-institucional, denotando uma orientação do poder e não uma orientação especializada ou tecnocrática. Apesar desta polivalência no exercício político, quando distribuídos por tipos de funções do Estado, uns esmagadores 90,7% da elite trabalham politicamente numa só fileira funcional, seja na área da soberania, económica, social, cultural ou outra.

Deste retrato global do povoamento da sede do poder democrático resulta uma específica fisionomia do Príncipe na III República. Atendendo ao número de cargos disponíveis em cada órgão de soberania ao longo do tempo,<sup>23</sup> o elevado volume de titulares registados revela: i) forte circulação

<sup>22</sup> Este retrato choca com a imagem das trajectórias monistas detectada por Polsby na observação da Câmara dos Representantes nos Estados Unidos da América, tida como a mais profissional instituição do género entre as democracias ocidentais (Polsby 1968).

<sup>23</sup> O número de deputados da Assembleia da República reduziu-se de 250 para 230 em 1982. A composição dos governos é autónoma de fixação legal e varia com as estruturas decididas em Conselho de Ministros e publicadas sob a forma de regulamento.

**Figura 3 – Número de cargos electivos por titular em órgãos de soberania (1974-2004)**



a nível das funções electivas, ii) sobrepopoamento das instituições constitucionais; e iii) alta instabilidade no sistema político. São aspectos que apresentam uma particular estrutura de oportunidades políticas,<sup>24</sup> a qual, por sua vez, alimenta as ambições dos políticos profissionais e assim formata as carreiras políticas no decurso dos vários ciclos eleitorais, mas são também dados que confirmam a instabilidade do regime, com inevitáveis passivos na eficácia e eficiência da governação.

O sobrepopoamento institucional e a alta rotatividade dos titulares nos cargos electivos são diferenciados segundo o órgão de soberania, indiciando variados ritmos e diferentes pesos na prática da governação democrática. A unipessoal Presidência da República é o retrato da estabilidade, passadas as lutas durante o Pretorianismo. A diminuição do escopo de poderes concorrentes com as demais sedes políticas durante a primeira revisão constitucional racionalizou a esfera de acção presidencial, com os seus titulares a esgotarem os dois mandatos de cinco anos que a Constituição permite. Até agora, cada titular tem gerido de modo particular o cargo presidencial,

<sup>24</sup> O ponto endereça a que se questione se esta estrutura de oportunidades varia e como e com quê varia. Schlesinger sustenta inicialmente a estabilidade das carreiras políticas («one might argue that the structure of political opportunities is one of the aspects of American life most resistant to change»), mas admite depois que as mesmas podem alterar-se com mutações nas regras do jogo eleitoral, no sistema de partidos políticos e «in the relative chances that each party has of winning the various elective offices» (Schlesinger 1966, 1154).

para tal sempre contando com um significativo orçamento e um largo corpo técnico.

Diverso é o comportamento das duas outras sedes de poder. O plenário da Assembleia da República espelha a dinâmica dos arranjos partidários que dominam a composição e o funcionamento dos grupos parlamentares. A respectiva Presidência dá o tom ao ostentar 12 titulares entre 1976 e 2004, ao ritmo de 2,3 anos de mandato por titular durante um total de nove legislaturas. Muitas destas designações resultam, aliás, de acordos interpartidárias e não do exacto balanço eleitoral, numa regra informal que a Instituição alarga ao funcionamento de várias das suas comissões.

O plenário do Governo é ainda mais instável, dada a dupla dependência normativa deste órgão do Presidente e do Parlamento. Se nos dois anos da era pré-constitucional regista seis executivos com uma vida média de quatro meses, nos vinte e oito anos seguintes apresenta quinze executivos ao ritmo de 1,8 governos/ano. A intensidade da mudança detecta-se também no seio governamental, e reflecte-se na circulação dos políticos entre as várias esferas de actividade, com dúzias de ministros nas Finanças, Saúde ou Educação a denotar a descontinuidade das políticas públicas e o remoinho nos cargos electivos, tudo contribuindo para fomentar um menor rendimento sistémico e uma maior insatisfação dos cidadãos.

## Composição

Em circunstâncias normais do regime político constitucionalmente consagrado, os políticos actuam quando o ciclo eleitoral muda a maioria: acedendo ou saindo da sede do poder, retendo ou abandonando o cargo, mantendo-se ou mudando de instituição. Em Portugal, durante o período em análise, registaram-se seis eleições presidenciais e onze legislativas.<sup>25</sup> A redistribuição efectuada por via do sistema eleitoral, que transmuta o voto da maioria em poder da minoria, tem efeitos tanto na sede de exercício, como na sede de apoio do poder.<sup>26</sup> Os partidos usam reajustar as lideranças e as linhas da hierarquia territorial também em função do voto popular, muito embora a sua organização seja um microcosmo próprio, sujeito a um dinâmico equilíbrio de forças internas.

<sup>25</sup> A que, no período em análise (1974-2004), acrescem sete para as autarquias regionais e oito para as locais, bem como cinco para o Parlamento Europeu. Os cidadãos foram também chamados a pronunciar-se nas urnas de voto em três referendos (um sobre a regionalização e os demais sobre a despenalização da interrupção da gravidez).

<sup>26</sup> Já Schumpeter sustenta que a opinião pública e o veredicto eleitoral são produtos e não produtores da elite política (Schumpeter 1942).

**Quadro 8 – Número de mandatos/por titular no Parlamento  
(Portugal, 1974-2004)**

|       | Frequência | Percentagem | Percentagem cumulativa |
|-------|------------|-------------|------------------------|
| 0     | 480        | 18,5        | 18,5                   |
| 1     | 1243       | 47,8        | 66,3                   |
| 2     | 424        | 16,3        | 82,6                   |
| 3     | 190        | 7,3         | 89,9                   |
| 4     | 103        | 4,0         | 93,9                   |
| 5     | 72         | 2,8         | 96,7                   |
| 6     | 45         | 1,7         | 98,4                   |
| 7     | 21         | 0,8         | 99,2                   |
| 8     | 13         | 0,5         | 99,7                   |
| 9     | 3          | 0,1         | 99,8                   |
| 10    | 4          | 0,2         | 100,0                  |
| Total | 2598       | 100,0       |                        |

Se a Presidência da República é o superior órgão monopessoal totalmente dominado por profissionais com longa e destacada carreira pública, mui diverso é o perfil dos demais órgãos de soberania. A distribuição das titularidades na Assembleia da República e no Governo permitem obter o retrato-tipo do Político Legislador e do Político Executivo democráticos. Destaca-se o peso das carreiras dos 2116 indivíduos que registam longa experiência parlamentar no conjunto da elite governante, correspondente a 81,5% da amostra, em contraponto aos 18,4% que apresentam longa experiência governativa num total de 480 indivíduos.

Se 1243 deputados (58,6%) exercem funções legislativas apenas uma vez e como tal são políticos-amadores em jornada cívica, já os restantes 41,31% profissionais denotam carreiras de significativa longevidade. Neste específico estrato composto por 875 titulares, há um segmento que sobressai: a sede parlamentar acolhe 789 eleitos com experiência de duas a cinco legislaturas (95,9% dos profissionais ou 37,2 da amostra total da Assembleia da República). Aliás, durante os três primeiros decénios da democracia portuguesa, emerge um aristocrático círculo restrito transpartidário de 87 indivíduos (4,1% do conjunto parlamentar) que exerce o cargo seis a dez vezes. Quatro destes históricos estão em São Bento desde a fundação do regime e da Assembleia Constituinte de 1975 até à IX Legislatura em 2004, só começando a retirada devido à idade.

A tendência profissionalizante e a existência de um estrato profissionalíssimo são também observadas entre o Político Executivo da III República Portuguesa. Nos três decénios e espalhados por seis governos provisórios e

**Quadro 9 – Número de mandatos/por titular no Governo  
(Portugal, 1974-2004)**

|       | Frequência | Percentagem | Percentagem cumulativa |
|-------|------------|-------------|------------------------|
| 0     | 1842       | 70,9        | 70,9                   |
| 1     | 391        | 15,1        | 86,0                   |
| 2     | 181        | 7,0         | 92,9                   |
| 3     | 96         | 3,7         | 96,6                   |
| 4     | 45         | 1,7         | 98,3                   |
| 5     | 29         | 1,1         | 99,5                   |
| 6     | 6          | 0,2         | 99,7                   |
| 7     | 4          | 0,2         | 99,8                   |
| 9     | 2          | 0,1         | 99,9                   |
| 10    | 1          | 0,0         | 100,0                  |
| 11    | 1          | 0,0         | 100,0                  |
| Total | 2598       | 100,0       |                        |

catorze constitucionais, a elite de poder produz 756 ministeriados à média de 25,2 nomeações anuais.

A duração destes executivos é muito variável. Os governos provisórios apresentam uma vida média de 131,5 dias, enquanto os governos constitucionais ostentam um padrão de sobrevivência progressivamente mais elevado: até aos anos 80 ficam-se pelos 8,75 meses de vida, até 1986 duram vinte e um meses; desde então, com a emergência de maiorias absolutas no quadro das eleições legislativas, acompanham os quatro anos das legislaturas da Assembleia da República que os sustentam; em 2002 regressa-se aos governos de coligação e em 2004 volta a instabilidade, com um governo que dura seis meses, apesar de contar com o suporte de uma maioria parlamentar. De novo se nota a presença de alto número de profissionais neste subconjunto de titulares (365 indivíduos ou 48,2% da amostra governativa) e um pequeno grupo de políticos com uma muito elevada acumulação de mandatos (14 indivíduos ou 1,9%). Se um ministeriado apresenta um total de onze titularidades e um outro dez, já 13 indivíduos somam entre seis a dez mandatos governativos (1,7%), enquanto 351 passam pelo executivo entre duas a cinco vezes (46,4%). Um total de 391 indivíduos exercem este tipo de funções políticas uma única vez, fatia correspondente a 51,7% de amadores entre os membros dos governos.

Daqui resultam perfis particulares dos tipos Legislador e Executivo na III República Portuguesa, que, além do fixado na matriz constitucional, projectam similitudes e dissimilaridades entre as duas sedes de exercício do poder. A primeira característica a destacar-se na comparação é que os

cargos governativos são mais susceptíveis de reconduzir à manutenção da carreira política, confirmando que a terceira categoria formal na hierarquia do Estado tem um maior poder real na prática democrática. Cargo ambicionado, é atractivo e apresenta maior número de janelas de oportunidade abertas pelo sistema político dinamizado pelas eleições e pelos índices de popularidade do Governo, mas é de mais difícil acesso, dado depender da directa nomeação do Primeiro-Ministro e da anuência indirecta do Presidente da República, além de ainda obedecer aos arranjos intrapartidários.

## Oportunidades

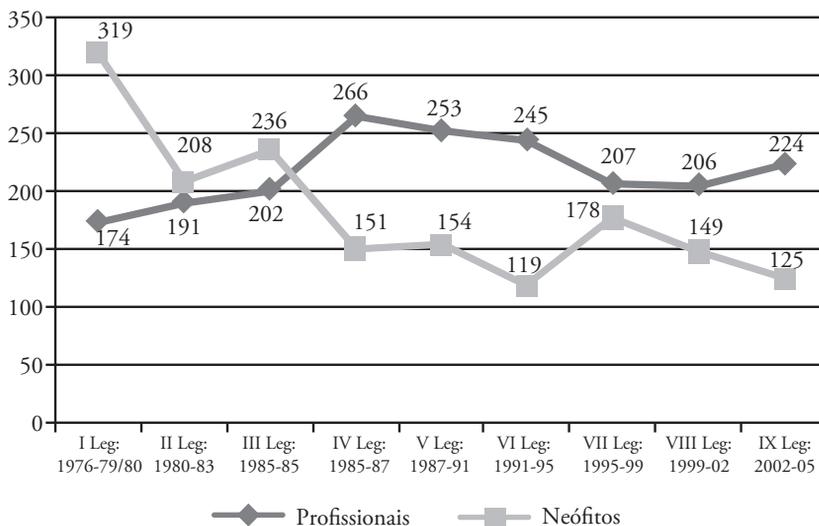
Ocorrendo a profissionalização do indivíduo num quadro organizacional predefinido, por regra: o partido que o indica e/ou o órgão de soberania para o qual é eleito, importa observar a fisionomia institucional resultante das trajectórias pessoais que cada qual evidencia, desenvolve e adopta na conquista, manutenção e exercício do poder, objectivadas como carreira política percorrendo vários ciclos eleitorais.<sup>27</sup> Os dados não são lineares, nomeadamente dada a variável composição formal da Assembleia da República durante o intervalo de tempo em análise, mas propendem desde a génese pretoriana da III República para as recandidaturas e a manutenção de extensas carreiras públicas.

O quadro parlamentar dá o mote enquanto centro vital do poder representativo (Best 2000). A renovação do pessoal político é uma realidade decrescente de legislatura para legislatura. Acima das variações de mudança de ciclo eleitoral, o peso dos políticos profissionais é progressivamente superior ao dos neófitos e não é negligenciável o número de transeuntes neste órgão de soberania, que exercem o poder de modo isolado, pontual, e integram maioritariamente a parcela dos recém-chegados ao ofício. O volumoso número de deputados com flutuantes entradas e saídas da Assembleia da República, actuando em regime de substituição, inflaciona as estatísticas, não resistindo, porém, a uma intensa observação, com casos de parlamentares que nunca chegaram a exercer a função ou o fazem por um ou poucos dias.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> «As long as newcomers to the trade adapt to the prevailing rules, the individual pursuit of politics as a vocation is rather repetitious and hence uninteresting thing», refere o autor alemão Jens Borchert. «In times, however, in which a process of professionalization takes place or in which career pathways change, the individual professionalization is of high interest. Which pathways do the politicians take? Which kind of individual strategies do they develop and adopt?» (Borchert 1999, 9.)

<sup>28</sup> A Assembleia da República não fornece elementos sobre o tempo de permanência dos deputados em funções, ainda que efectue tal contagem para efeitos remuneratórios, nomeadamente aquando do pedido individual da reforma política.

Figura 4 – Perfis das legislaturas parlamentares (Portugal, 1976-2004)



O exame da composição parlamentar ao longo do tempo ilustra diferentes perfis do hemiciclo, entre a assembleia fundacional e a câmara do Estado a que chegámos, denotando o peso crescente dos políticos profissionais no Palácio de São Bento. Um momento crítico da profissionalização da actividade legislativa ocorre durante a IV Legislatura, aquando da consolidação do regime e da plena institucionalização da democracia representativa agora sem tutela militar (Garcês 2006). É nesta fase que, sintomaticamente, a Assembleia da República produz o primeiro pacote integrado sobre as condições do exercício dos cargos electivos, nomeadamente o «Estatuto Remuneratório dos Titulares dos Cargos Políticos», introduzindo vencimentos extraordinários nas sessões anuais e subvenções mensais vitalícias após 12 anos de actividade continuada ou interpolada.<sup>29</sup>

O Partidarismo recolhe e acentua as tendências anteriores do Antigo Regime e do Pretorianismo em matéria de composição da elite de poder, sendo evidente o perfil profissionalizante do hemiciclo a partir do início dos ciclos de maiorias absolutas em 1985-1987. A principal característica que ressalta é o facto de o sistema assentar num corpo de políticos de carreira,

<sup>29</sup> Lei 4/85 de 9 de Abril. Este diploma deve ser analisado a par da lei sobre o «Controlo da Riqueza dos Titulares de Cargos Políticos», datada de 1983 e que estipula a obrigatoriedade do depósito de uma declaração de rendimentos junto do Tribunal Constitucional (Lei 4/83 de 2 de Abril).

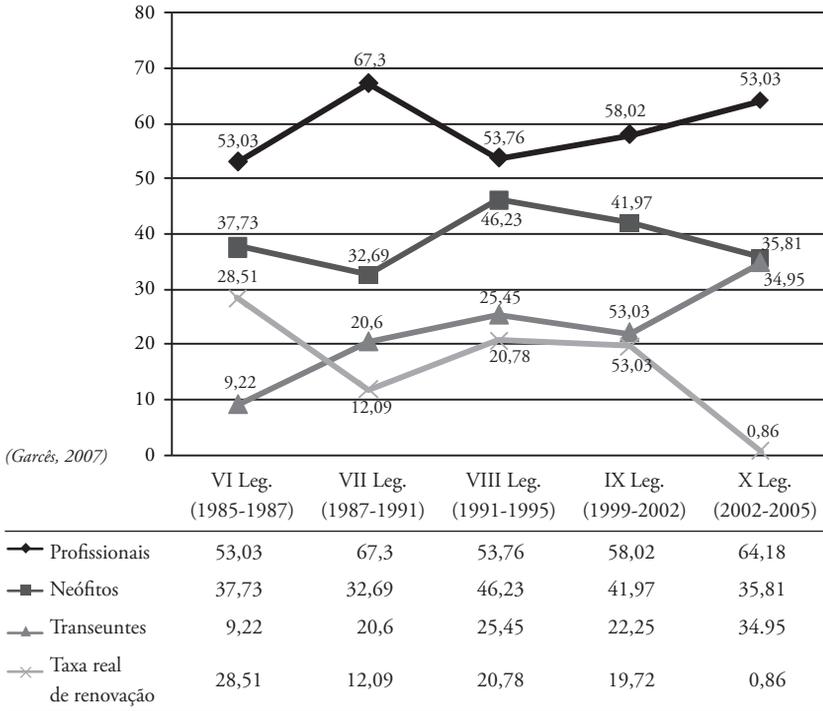
**Quadro 10 – Trajectórias políticas parlamentares (1985-2004)**

| Composição parlamentar<br>Perfil das trajectórias<br>políticas | V Leg. |       | VI Leg. |       | VII Leg. |       | VIII Leg. |       | IX Leg. |       |
|--|--------|-------|---------|-------|----------|-------|-----------|-------|---------|-------|
|  | Nº     | %     | Nº      | %     | Nº       | %     | Nº        | %     | Nº      | %     |
| Profissionais*   | 253    | 53,03 | 245     | 67,3  | 207      | 53,76 | 206       | 58,02 | 224     | 64,18 |
| Neófitos**   | 180    | 37,73 | 119     | 32,69 | 178      | 46,23 | 149       | 41,97 | 125     | 35,81 |
| Transeuntes***   | 44     | 9,22  | 75      | 20,6  | 98       | 25,45 | 79        | 22,25 | 122     | 34,95 |
| - C/ experiência política<br>posterior/Órg. Soberania          | 226    | 55,76 | 192     | 52,74 | 201      | 52,2  | 194       | 54,64 | —       | —     |
| - Sobrepopulação do<br>poder/Órg. Soberania                    | 247    | 207,3 | 137     | 37,63 | 155      | 40,25 | 125       | 35,21 | 119     | 34,09 |
| Total de deputados   | 477    | 100   | 364     | 100   | 385      | 100   | 355       | 100   | 349     | 100   |

\* Profissionais são todos quantos detêm duas ou mais titularidades em órgãos de soberania, nacionais e de base electiva.

\*\* Neófitos são todos quantos se apresentam com a primeira titularidade institucional. \*\*\* Transeuntes são todos quantos possuem um exercício isolado do poder.

**Figura 5 – Perfil das trajectórias políticas parlamentares no Partidarismo (1986-2004)**



oriundos das hostes partidárias e com vasta experiência, continuando a possibilitar a entrada de novos membros, que, maioritariamente, não prosseguem a actividade política a nível dos órgãos de soberania, mas a estes vão buscar estatuto e credenciais para outros cargos públicos. O facto mantém o sobrepovoamento da sede do poder e o elevado número de transeuntes que entram e saem do Palácio de São Bento, sem perceptível outra utilidade que não a de assegurar o voto para a respectiva bancada parlamentar. Esta realidade merece aprofundamento.

O Parlamento nacional segue as tendências profissionalizantes das democracias ocidentais, apesar da errónea presença dos chamados «deputados-fantasma» e dos aqui designados transeuntes que circulam em São Bento por via do mecanismo das substituições. A regra europeia é a quebra de o número de renovações do pessoal político cair abaixo dos 40% após uma eleição ou duas sobre o recrutamento inicial. Assim aconteceu na República de Weimar, que começa com 68% novatos na Assembleia Nacional, para apresentar uma taxa de 47% no Reichstag de 1920, 41% na de 1924 e apenas 18% na seguinte (Best 2003).<sup>30</sup> O mesmo ocorre em França, onde duas eleições depois de 1871 estabilizam a respectiva elite, bastando apenas uma eleição na IV República de 1945 e mesmo na V República de 1958 (Best e Gaxie 2000,111). Aqui surge o «limiar da reprodução-circulação» (Higley e Lengyel 2000, 4-6), uma renovação restrita e destinada a substituir os profissionais políticos que voluntariamente se retiram e/ou reformam.

Que se passa em Portugal após o afastamento dos militares dos palácios e a estabilização dos órgãos de soberania na fase do pleno Partidarismo? Em termos percentuais médios, e atendendo ao referencial dos 230 assentos que o Palácio de São Bento agora contempla por decreto constitucional, encontra-se um quadro com tendências pesadas: 59% dos eleitos directamente nas listas partidárias são profissionais de carreira solidamente estabelecida na ampla rede das instituições de poder. O sistema parece, assim, garantir a contínua e significativa presença de neófitos na lide legislativa. A realidade, todavia, esconde-se.

Ora, consumado o afastamento para outras funções das figuras de cartaz usadas pelos partidos durante as campanhas eleitorais e observando o vai-vém institucional das segundas e terceiras linhas do hemiciclo que caracteriza a democracia portuguesa, apura-se existir aqui quase um quarto de transeuntes da Assembleia da República (23%). Contas feitas, e tomando

---

<sup>30</sup> Observa Best: «Within five years, and after four elections, the political class of the Weimar Republic had formed, only to be shaken up six years later by new challengers from the extreme right and left in the 1930s elections» (Best 2003, 19).

o caso angular do Parlamento como centro nevrálgico da distribuição do poder: a abertura do sistema político a novos elementos é mais fictícia que real, pois a taxa média efectiva de renovação do hemiciclo é da ordem dos 16% entre 1985 e 2004 – abaixo da característica faixa dos 40% das demais democracias europeias (Best 2003, 19) e ainda que admitindo um certo enviesamento nestes números em virtude da não completude da X Legislatura à data de 2004.

Este fechamento da elite tem consequências corrosivas nas relações entre eleitos e eleitores, mais a mais porque associada à partidocracia sob o modelo de cartelização do poder que domina a III República Portuguesa.<sup>31</sup> Sustentada pelo rotativismo executivo entre sociais-democratas e socialistas, a alternância ideológica na sede do poder não se traduz na circulação efectiva dos governantes, logo: não se reflecte em efectiva alternativa de políticas públicas. Os dirigentes políticos perpetuam-se, apenas mudam, se mudam, de instituições e até de níveis territoriais de governação, assim diminuindo o efectivo grau de competitividade a assegurar pela democracia representativa, de que o perfil dos representantes é indício forte aquando das escolhas políticas.<sup>32</sup>

## **Recrutamento**

A inquirição sobre as trajectórias dos mais importantes políticos da III República Portuguesa pode ainda ir além do estrito quadro das funções institucionais nos órgãos de soberania nacional de base electiva e alargar-se aos cargos em instâncias internacionais e superiores do Estado, aos postos partidários, ou, ainda, às múltiplas pertenças no seio da sociedade civil como as profissionais e as associativas, vivências a que chegam por nomeação, por eleição, cooptação e inerência, ou por livre adesão. A elite que corporiza o Príncipe Democrático sempre dispõe de diversas intersecções entre a actividade política e outras esferas da vida social, que dizem quem são estes indivíduos e que via usam para chegar ao poder.

---

<sup>31</sup> Como assinala Goot, «instead of belonging to civil society, as representative of newly relevant segments (mass party), or as brokers competing between civil society and state (catch-all), cartel parties become part of the state. And while mass parties attempt to segment the electorate into a series of exclusive constituencies, and catch-all parties compete for foot-loose voters around questions of policy effectiveness, a cartel party's 'limited incentive to compete' is sometimes replaced by incentives not to compete» (Goot s. d.).

<sup>32</sup> Seguindo Schlesinger, para quem os políticos são criaturas de ambição cujos objectivos são a conquista das titularidades institucionais, tem-se aqui uma explicação para o regime se apresentar como conveniente para quantos formalmente o definem e materialmente o dirigem (Schlesinger 1966, 8).

A literatura académica não postula qualquer fisionomia particular em matéria de selecção governativa, e Herzog (1990) afirma até estar demonstrado existirem apenas duas competências específicas para se desenvolver uma carreira política de sucesso: i) possuir conhecimento especializado das organizações e das pessoas politicamente relevantes; ii) saber comportar-se e ter capacidade para identificar os problemas antes de estes ocorrerem.<sup>33</sup> Mas a observação empírica pode ajudar um pouco mais. Os resultados do peso de cada intersecção político-social revelam as prioridades dadas pelos *gatekeepers* no recrutamento dos representantes a ratificar pelo voto e o perfil de competências com que a democracia conta na governação. As experiências sociais dos titulares de cargos políticos prévias à chegada ao poder dizem quer de onde vêm estes indivíduos, quer dos tipos profissionais que são seleccionados pelos partidos para o exercício do poder.

O processo de democratização revela três tipos básicos de dinâmicas interactivas com influência directa na profissionalização da actividade política: 1) a estrutura de oportunidades políticas expande-se; 2) o leque de competidores fixa o sistema de partidos e define a recta das expectativas das elites que competem pela sede do poder; e 3) as organizações partidárias apostam forte na captura de posições no aparelho estatal para reforçar a sua força e visibilidade junto do eleitor que visam atrair.<sup>34</sup> Ao estrategismo de ontem para lidar com os uniformes sucede-se hoje o oportunismo na sedução do eleitorado, com as promessas das campanhas eleitorais esquecidas e/ou manipuladas no exercício do poder.

O quadro de resultados da III República Portuguesa demonstra a diversa importância dos vários ninhos de recrutamento da elite governante. Da amostra em análise, atendendo à situação aquando da entrada na sede do poder ou primeira titularidade, 71% do total dos dirigentes de cargos de soberania no período 1974-2004 têm percursos exclusivamente políticos (entre o partido, a alta administração pública e os órgãos de soberania), 18% aliam o trajecto institucional com laços próprios do capital social (como a presença em associações socioprofissionais e outras), 7% conjugam a actividade política com pertença a núcleos da *intelligentzia* (universidades e afins) e apenas 4% têm experiência

<sup>33</sup> Este tipo de conhecimento organizacional é normalmente acompanhado por títulos académicos, reforçando o treino do pensamento analítico, da habilidade retórica e da produção de relatórios e papéis afins (Herzog 1990, 111 e segs.).

<sup>34</sup> O quadro confirma que os partidos são criaturas do seu ambiente, com Schlesinger a concluir que «the most important aspects of the environment are those that shape the expectations and ambitions of the most important people in parties, their office seekers» (1966, 1153-1154).

**Quadro 11 – Intersecção nas esferas de recrutamento das elites governantes/  
1.ª titularidade (1974-2004)**

|                       |                                 | Frequência | Percentagem | Percentagem cumulativa |
|-----------------------|---------------------------------|------------|-------------|------------------------|
|                       | Elites exclusivamente políticas | 1829       | 70,4        | 70,5                   |
|                       | Elites políticas e sociais      | 475        | 18,3        | 88,8                   |
|                       | Elites políticas e económicas   | 107        | 4,1         | 92,9                   |
|                       | Elites políticas e culturais    | 185        | 7,1         | 100,0                  |
| Dados não disponíveis | Total                           | 2596       | 99,9        |                        |
|                       | Sistema                         | 2          | 0,1         |                        |
|                       | Total                           | 2598       | 100,0       |                        |

curricular do mundo empresarial privado (com expressão das empresas reprivatizadas).

A abertura do sistema político e a universalização progressiva do voto permitem o acesso ao poder e a representação de novos grupos sociais. Ancoradas no voto popular, as principais forças partidárias assumem posições hegemónicas na sede do poder e conquistam posições no xadrez institucional desde a fundação do regime. Os partidos com vocação de poder promovem sucessivas garantias para manter a sua proeminência no Estado. Portugal usa diferentes fórmulas eleitorais para os vários centros de poder, apresentando o sistema proporcional de listas fechadas para o Parlamento e o sistema maioritário para a Presidência da República, os dois órgãos que, respectivamente, indicam e nomeiam o Primeiro-Ministro segundo os resultados eleitorais.

Entre as áreas socioprofissionais de recrutamento do pessoal político, a mais forte tendência é a proveniência da esfera estatal – que reúne os aparelhos administrativo e educativo ao lado da gestão das infra-estruturas de defesa, comunicações e saúde. Em 100 titulares de cargos de soberania, 67 vêm do sector público face a 29 oriundos do sector privado e 4 do sector cooperativo e social. Desconstruindo estes dados verifica-se que a maior percentagem dos eleitos pertencem aos quadros da administração pública (34%), seguidos de elementos da área privada (26%), de membros das empresas públicas (15%), e apenas residualmente de quadros doutros segmentos de actividade (4%). Acresce que, de uma amostra particular correspondente a cerca de metade do universo dos agentes políticos em análise, praticamente a totalidade dos representantes tem nalgum momento um vínculo laboral com o Estado – uma tendência também confirmada pelas conclusões de um estudo sobre funcionários públicos de Cotta e Tavares de Almeida (2001, 102-122).

**Quadro 12 – Sectores de recrutamento/1.<sup>a</sup> titularidade (1974-2004)**

|                       |         | Frequência | Percentagem | Percentagem cumulativa |
|-----------------------|---------|------------|-------------|------------------------|
|                       | Público | 436        | 16,8        | 66,5                   |
|                       | Privado | 192        | 7,4         | 95,7                   |
|                       | Outro   | 28         | 1,1         | 100,0                  |
| Dados não disponíveis | Total   | 656        | 25,3        |                        |
|                       | Sistema | 1 942      | 74,7        |                        |
|                       |         | Total      | 2 598       | 100,0                  |

**Quadro 13 – Áreas socioprofissionais de recrutamento/1.<sup>a</sup> titularidade (1974-2004)**

|                       |                       | Frequência | Percentagem | Percentagem cumulativa |
|-----------------------|-----------------------|------------|-------------|------------------------|
|                       | Sector privado        | 169        | 6,5         | 26,3                   |
|                       | Empresas públicas     | 95         | 3,7         | 41,1                   |
|                       | Administração pública | 217        | 8,4         | 74,9                   |
|                       | Outras                | 161        | 6,2         | 100,0                  |
| Dados não disponíveis | Total                 | 642        | 24,7        |                        |
|                       | Sistema               | 1 956      | 75,3        |                        |
|                       |                       | Total      | 2 598       | 100,0                  |

**Quadro 14 – Vínculo ao Estado/1.<sup>a</sup> titularidade (1974-2004)**

|                       |         | Frequência | Percentagem | Percentagem cumulativa |
|-----------------------|---------|------------|-------------|------------------------|
|                       | Sim     | 1 199      | 46,2        | 99,9                   |
|                       | Não     | 1          | ,0          | 100,0                  |
| Dados não disponíveis | Total   | 1 200      | 46,2        |                        |
|                       | Sistema | 1 398      | 53,8        |                        |
|                       |         | Total      | 2 598       | 100,0                  |

A prevalência de elementos ligados ao sector público administrativo e ao sector empresarial do Estado (um total acumulado de 49%) terá três ordens de explicação. Na selecção dos titulares de funções políticas conta, em primeiro lugar, i) a proximidade do poder, neste capítulo levando vantagens os burocratas dos palácios. Igualmente importa ii) a existência de condições

para suspender a actividade profissional e ir desempenhar um cargo público, aspecto mais difícil de concretizar no sector privado ou outro. Por fim, e de modo similar, também pesa iii) a disponibilidade de tempo para labutar nos círculos partidários em prol de uma potencial carreira política. Afinal, os incentivos sistémicos à participação cívica sempre são diferenciados e avulta ainda a apetência pelos duradouros empregos públicos.

## Conclusões

A riqueza e a complexidade do profissionalismo político estão aqui espelhadas. Há um elemento a destacar: a profissionalização é uma tendência dos modernos sistemas democráticos, independentemente das latitudes geográficas e das particularidades histórico-culturais dos diferentes países e mesmo das especificidades das respectivas configurações institucionais, fórmulas electivas e sistemas partidários. Mais: trata-se do mais forte traço que, alheio à ideologia, formata as actuais elites governantes.<sup>35</sup>

Tal traço universal possibilita um leque comparativo no campo das democracias, onde muitas questões se cruzam com a profissionalização do exercício do poder e convidam a olhar os seus efeitos na relação entre a formação/composição da elite governante e a deterioração dos laços de eleitos com os eleitores. Algo que, para além da reflexão teórica, denota a importância da observação empírica ancorada no rigor metodológico de delimitação do fenómeno e na sólida conceptualização no exame sistémico. Esta foi, aliás, uma breve digressão pelos contornos do profissionalismo político nos vários planos da actual gestão democrática do poder com recurso ao caso da III República Portuguesa.

Que resulta daqui? A constatação de que a democracia funciona de modo diverso da sua construção normativa e da ideologia representativa é algo que já Schumpeter (1942) demonstrou no século XX. O lincolniano governo do povo, pelo povo e para o povo apresenta tendencial e contraditoriamente profissionais do poder e não mandatários com o povo como mandante.

Ora, se Max Weber distinguia entre os políticos de profissão e os políticos de vocação,<sup>36</sup> temos que a III República Portuguesa prolifera em

<sup>35</sup> Toma-se como conceito de elite governante (ou elite política) o grupo de decisores em posições estratégicas da gestão do poder, com maior ou menor autonomia, dotado de organização, capacidade, legitimidade e autoridade para afectar regular e substancialmente os resultados do sistema político.

<sup>36</sup> Weber usa a palavra alemã *Beruf*, que tem uma dupla acepção traduzível como «profissão» e como «vocação». Note-se que, em *Politik als Beruf*, ele anuncia que não examinará o conteúdo da acção política, mas se interrogará sobre o tema genérico de que coisa é e

políticos que vivem na, de e para a máquina estatal. Será um dos legados genéticos. O Partidarismo recolhe e prossegue tendências que são herdadas do Antigo Regime e retomadas pelo Pretorianismo, o qual formata o sistema político, nomeadamente por via do sistema eleitoral e do sistema partidário instituídos no momento fundacional.

Os processos somam-se e reforçam-se. A sociedade pretoriana exponenciara a sobrepolitização e os circuitos de poderes paralelos, alimentando a competição nas instituições cuja operacionalidade muito devia à eficácia. Na matriz das relações inter e intra-elites privilegiam-se laços de fidelidade pessoal a par das posições nas forças sociais, dos sindicatos às universidades, que explicam o padrão de recrutamento político na sede do Novíssimo Regime. A afluência de oportunidades para uns e a necessidade de lealdades para outros produz um particular padrão de relações entre líderes e seguidores, assente ainda na incondicionalidade de desiguais própria dos mecanismos de patronagem e dos seus correlativos conglomerados de voto na democracia de partidos.

A profissionalização da actividade política é visível no exemplo angular da Assembleia da República, centro nevrálgico da arquitectura institucional do poder representativo democrático. A principal característica que aqui ressalta é o facto de a função parlamentar assentar num corpo de políticos profissionais, oriundos das hostes partidárias e com vasta experiência nos circuitos estatais. Ainda assim, projecta possibilitar a entrada de novos membros – mesmo que grande parte destes não prossiga a actividade política, pelo menos a nível dos órgãos de soberania. O facto suscita o sobrepovoamento da sede do poder e o elevado número de transeuntes que entram e saem do Palácio de São Bento, para ocupar lugares pontualmente deixados vagos por circunstâncias várias e a fim de o voto não ser perdido para a respectiva bancada partidária na votação do dia, mas sem implicações reais na definição das agendas institucionais e da formulação das políticas públicas.

Se o tipo Presidencial apresenta profissionais de primeiro plano na vida política e partidária, com notoriedade social, os tipos Legislador e Executivo denotam a existência de uma aristocracia do regime, acima do estrato profissional. Todos são maioritariamente recrutados no sector estatal e possuem laços ao funcionalismo público. A proximidade do poder e a familiaridade com os dossiês pesam na hora da selecção, mas igualmente conta a possibilidade de um fácil interregno cívico que só o Estado garante

---

o que pode significar a política como «*Beruf*» – *i. e.*, a política como profissão ou a política como vocação. A primeira tradução para inglês usou este último significado, intocável desde então.

acima das flutuações do mercado a que se submetem as empresas e organizações privadas.

Este conjunto de tendências em torno do profissionalismo tem consequências nas relações entre os eleitos e os eleitores, mais a mais porque associadas à partidocracia sob o modelo da cartelização do poder que domina na III República Portuguesa na modalidade do rotativismo. Implica, também, efeitos decrescentes no grau de competitividade dada pela democracia de partidos, de que o perfil dos representantes é indício forte.

## Referências bibliográficas

- Albertoni, Ettore. ed. 1989. *Roberto Michels. Potere ed Oligarchie. Antologia 1900-1910*. Milão: Giuffrè Editore.
- Beaver, D., e Rosen, R. 1978. «Studies in Scientific Collaboration. Part I. The Professional Origins of Scientific Co-Authorship». *Scientometrics*, 1, n.º 1, 65-84.
- Best, Heinrich. 2003. «Elite Continuity and Elite Circulation after System Disruption: The East German Case in Comparative Perspective». In *Representative Elites in Post-Communist Settings*, ed. Heinrich Best e Michael Edinger em colaboração com Stefan Jahr e Mindaugas Kuklys. Mitteilungen des SFB 580, Heft 8.
- Best, Heinrich, e Maurizio Cotta, eds. 2000. *Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000. Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Best, Heinrich, e Maurizio Cotta. 2000. «Elite Transformation and Modes of Representation since the Mid-Nineteenth Century: Some Theoretical Considerations». In *Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000*, ed. Heinrich Best e Maurizio Cotta. Oxford: Oxford University Press, 1-28.
- Best, Heinrich, e Daniel Gaxie. 2000. «Detours to Modernity. Long Term Trends of Parliamentary Recruitment in Republican France 1848-1999». In *Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000*, ed. Heinrich Best e Maurizio Cotta. Oxford: Oxford University Press, 88-137.
- Best, Heinrich, e Michael Edinger, em colaboração Stefan Jahr & Mindaugas Kuklys, ed. 2003. *Representative Elites in Post-Communist Settings*. Mitteilungen des SFB 580, Heft 8.
- Beyme, Klaus von. 1995. *La clase política en el Estado de partidos*. Madrid: Alianza.
- Black, Gordon. 1972. «A Theory of Political Ambition: Career Choices and The Role of Structural Incentives». *American Political Science Review*, 66: 144-159.
- Blondel, Jean, e Jean-Louis Thiébault, ed. 1999. *The profession of government minister in Western Europe*. Nova Iorque, NY: S. Martin's Press.
- Bobbio, Norberto. 1988. *O futuro da democracia*. Lisboa: Dom Quixote.
- Borchert, Jens. 1999. *Politik als beruf: Die politische Klasse in westlichen Demokratien*. Opladen: Leske und Budrich.
- Braga da Cruz, Manuel. 1995. *Instituições Políticas e Processos Sociais*. Venda Nova: Bertrand.

- Bryce, James. 1888 e 1891. *Modern democracies*. Vols. 1 e 2. Londres e Nova Iorque: MacMillan, (2.<sup>a</sup> ed. revista).
- Burns, J. H. 1968 [1858]. «J. S. Mill and democracy, 1829-1861». In *Mill. A collection of critical essays*, ed. J. B. Schneewind. Londres e Melbourne: Macmillan, 280-328.
- Costa e Sousa, e Vinício Alves. 1984. *Caracterização da Classe Política*. Lisboa: Instituto Damião de Góis (policopiado).
- Cotta, Maurizio. 1983. «Career and recruitment patterns of Italian legislators. A contribution to the understanding of a polarized political system». *EUI WP*, 53. Florença: European University Institute.
- Cotta, Maurizio, e Pedro Tavares de Almeida. 2001. «De serviteurs de l'État à représentants élus. Les parlementaires originaires du secteur publique en Europe». In *Penser Le Politique*. Montpellier: Pôle Sud, 102-122.
- Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale UP.
- Dahl, Robert A., e Charles E. Lindblom. 1953. *Politics, Economics, and Welfare*. Nova Iorque: Harper and Row.
- Diário da República*, Lei n.º 7/93, de 1 de Março, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 24/95 de 18 de Agosto, n.º 55/98 de 18 de Agosto, n.º 8/99 de 10 de Fevereiro, n.º 45/99 de 16 de Junho e n.º 3/2001 de 23 de Fevereiro; Lei n.º 4/83 de 2 de Abril; Lei n.º 4/85 de 9 de Abril.
- Dogan, Mattei. 1999. «Les professions propices à la carrière politique. Osmoses, filières et viviers». In *La profession politique. XIXe-XXe siècles*, dir. Michel Offerlé. Paris: Belin, 171-199.
- Etzioni-Halevy, Eva. 1993. *The elite connection: problems and potential of western democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Etzioni-Halévy, Eva, ed. 1997. *Classes and Elites in democracy and democratization*. Nova Iorque, NY: Garland.
- Field, George Lowell, e John Higley. 1972. *Elites in developed societies: theoretical reflections on an initial stage in Norway*. Beverly Hills: Sage.
- Field, G. Lowell e John Higley. 1985. «National Elites and Political Stability». In *Studies of the Structure of National Elite Groups*, ed. Gwen Moore, Greenwich, CT: JAI Press, 1-44.
- Freire, André. 1998. *Lógicas de Recrutamento Político. Caracterização Sócio-Política dos Parlamentares Eleitos entre a Constituinte de 1975 e as Legislativas de 1995*. Lisboa: STAPE.
- Freire, André, coord. 2001. *Recrutamento Parlamentar. Os Deputados Portugueses da Constituinte à VIII Legislatura*. Lisboa: STAPE.
- Garcês, Ana Paula. 2001. *Michael Walzer e o Justo Sentido Comum. Democracia, Pluralismo e Justiça Distributiva*. Tese de mestrado. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa.
- Garcês, Ana Paula. 2004. «Democracia e pluralismo». In João Carlos Espada e João Cardoso Rosas. *Pensamento Político Contemporâneo*. Lisboa: Bertrand.
- Garcês, Ana Paula. 2006. «O Príncipe Democrático. Uma Análise das Elites Governantes e do Processo Político Português (1974-2004)». Tese de doutoramento, Lisboa, Universidade Católica Portuguesa.
- Goot, Murray. S. d. «The Australian party system, Pauline Hanson's One Nation, and the party cartelisation thesis». Working paper.
- Herzog, Dietrich. 1975. *Politische Karrieren. Selektion und Professionalisierung politischer Führungsgruppen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Herzog, Dietrich. 1990. «Der moderne Berufspolitiker». In *Eliten in der Bundesrepublik Deutschland*, ed. Hans-Georg Welling. Estugarda e outras.
- Hibbing, John. 1986. «Ambition in the House: The Behavioral Consequences of Higher Office Goals Among US Representatives». *American Journal of Political Science*, 30: 651-666.
- Higley, John, e Gwen Moore. 1981. «Elite integration in the United States and Australia». *American Sociological Review*.
- Higley, John, e Gyorgy Lengyel, ed. 2000. *Elites after State Socialism. Theories and Analysis*. Lanham, Md: Rowman & Littlefield.
- Higley, John, e Jan Pakulski. 2000. «Jeux de pouvoir des élites et consolidation de la démocratie en Europe Centrale et Orientale». *Revue Française de Science Politique*, Vol. 60, 4-5, Août-Octobre, Paris: 657-678.
- Higley, John, e Michael Burton. 2006. *Elite Foundations of Liberal Democracy*. Lanham, Md: Rowman & Littlefield.
- Hoffmann-Lange, Ursula. 1998. «Germany: Twentieth-Century Turning Points». In *Elites, Crises, and the Origins of Regimes*, ed. Mattei Dogan e John Higley. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 169-189.
- Lipset, Seymour Martin, e William Schneider. 1983. *The confidence gap: Business, Labor and Government in the public mind*. Nova Iorque: Free Press.
- Michels, Robert. 2001 [1911]. *Para Uma Sociologia dos Partidos Políticos na Democracia Moderna*. Lisboa: Antígona (ed. original alemã, 1911, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der Modernen Demokratie*, trad. inglesa, 1915, *Political Parties. A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, Nova Iorque, NY).
- Mill, John Stuart. 1968. Mill. *A collection of critical essays*, ed. J. B. Schneewind. Londres e Melbourne: Macmillan.
- Mommsen, Wolfgang J. 1989. «Max Weber on Bureaucracy and Bureaucratization: Threat to Liberty and Instrument of Creative Action». In *The Political and Social Theory of Max Weber: Collected Essays*, ed. W. J. Mommsen. Chicago: Chicago University Press, 109-120.
- Moreira, Adriano. 1997. *Ciência Política*. Coimbra: Almedina.
- Mosca, Gaetano. 1939. *The ruling class*. Nova Iorque, Toronto e Londres: McGraw-Hill (orig. italiana, 1906 e 1927, *Elementi di Scienza Politica*, tradução de Hannah D. Kahn).
- New York Times*. 1888. «Woodrow Wilson questions politics as profession», 19 de Maio.
- Norris, P., ed. 1997. *Passages to power. Legislative recruitment in advanced democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Offerlé, Michel, dir. 1999. *La profession politique. XIX-XX siècles*. Paris: Belin.
- Ostrogorski, Mosei. 1889. *Democracy and the organization of political parties*. 2 vols. Chicago: Aldine e Quadrangle.
- Pareto, Vilfredo. 1999 [1921]. *Transformazione della democrazia*, ed. Emanuela Susca. Roma: Editori Riuniti.
- Polsby, Nelson W. 1968. «The institutionalization of the US House of Representatives». *American Political Science Review*, 62: 144-168.
- Popper, Karl. 1971 [1945]. *The Open Society and Its Enemies: The spell of Plato*. Princeton: Princeton University Press.
- Schlesinger, Joseph. 1966. *Ambition and Politics: Political careers in the United States*. Chicago: Rand MacNally and Co.
- Schumpeter, Joseph A. 1942. *Capitalism, socialism, and democracy*. Nova Iorque: Harper and Brothers.



Ana Paula Garcês

- Sunzi. 2003. *The Art Of War*, ed. e trad. do chinês antigo: Wu Rusong e Wu Xianlin; do chinês moderno: Lin Wusun. Pequim: Foreign Languages Press e Hunan People's Publishing House.
- Tavares de Almeida, Pedro, António Costa Pinto, e Nancy Bermeo. 2006. *Quem Governa a Europa do Sul?*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Teixeira, Conceição P. 2001. *Robert Michels. A Teoria e a Política da Democracia*. Lisboa: ISCSP.
- Tuccari, Francesco. 1993. *I dilemmi della democrazia moderna. Max Weber e Roberto Michels*. Roma e Bari: Laterza.
- Walzer, Michael. 1983. *Spheres of justice*. Nova Iorque: Basic Books Inc. (ed. portuguesa, 1999, *Esferas de Justiça*, Lisboa: Editorial Presença).
- Weber, Max. 1946 [1919]. «Politics as Vocation». In *From Max Weber: Essays in Sociology*, trad. e ed. H. H. Gerth e C. Wright Mills. Nova Iorque: Oxford University Press, 77-128.
- Wilson, James Q. 1962. *The Amateur Democrat: Club Politics in Three Cities*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Z'graggen, Heidi. 2004. *Professionalisierung der Parlamente im internationalen Vergleich*. Bern: Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Bundesversammlung.





Carlos Jalali  
Patrícia Silva

## A culpa morre sempre solteira? *Accountability*, qualidade da democracia e governação em Portugal

A democracia portuguesa ocupa um lugar especial no contexto da história recente da democracia. A recente celebração dos trinta anos da democracia portuguesa é também a celebração da chamada terceira vaga de democratização, que começou na madrugada de 25 de Abril de 1974 (Huntington 1993). Se podemos identificar na terceira vaga um aumento considerável no número de democracias, é relevante identificar uma outra transformação igualmente relevante no próprio debate democrático. Assim, com a terceira vaga o debate deixa de ser sobre os méritos da democracia liberal (em oposição a outros regimes) para se centrar essencialmente na questão da qualidade da democracia. Esta transformação no debate, que se iniciou há trinta anos com a revolução portuguesa, simboliza indubitavelmente uma vitória da democracia.

Esta transformação no debate é perceptível também em Portugal. Embora exista um amplo consenso sobre a existência de uma democracia plenamente consolidada em Portugal, emerge crescentemente a percepção de que esta está longe de corresponder aos níveis de *qualidade* exigidos. O objectivo deste capítulo é examinar uma dimensão central do conceito de qualidade de democracia, que é a *accountability*.<sup>1</sup>

O incentivo que os políticos têm de evitar culpas, ocultando falhas ou endossando as responsabilidades dos seus erros para outros, é considerável, tal como o incentivo de assumirem como seus os louros dos sucessos

---

<sup>1</sup> A expressão *accountability* é aqui usada na ausência de uma tradução consolidada do conceito, sendo entendida como o conjunto de mecanismos usados para assegurar e avaliar a responsabilidade e prestação de contas.



(próprios como alheios). Essa é, aliás, uma das lições da ciência política pelo menos desde Maquiavel. O que aqui procuramos examinar é como os modernos processos de governação podem ter efeitos perversos para a democracia, na medida em que tornam menos nítidas as linhas de responsabilidade política. Como refere Stoker (1998), as oportunidades para evitar responsabilidades podem ser ainda maiores no crescente padrão de *governance*: o aumento no número de agentes aumenta também o número de potenciais bodes expiatórios para erros.

Neste contexto, o capítulo examina em detalhe um caso de uma política pública deficientemente implementada, e como a responsabilidade por esta foi elidida. O caso abordado é o da alteração das regras e procedimentos do concurso de professores para o ano lectivo de 2004-2005. As deficiências na implementação destes novos procedimentos resultaram no atraso da colocação de professores, levando a um atraso de cerca de duas semanas no início das actividades lectivas, com implicações políticas consideráveis para o então governo de Santana Lopes. Como será demonstrado, a natureza em rede da decisão e implementação da política foi utilizada para evitar responsabilidades pelos vários agentes envolvidos.

Nesse sentido, este caso confirma a noção de Stoker de que as redes de governação podem ser usadas para complexificar a governação perante os cidadãos, tornando menos claras as linhas de responsabilidade e reduzindo a *accountability* democrática. Este resultado não é irrelevante para a democracia portuguesa e sua qualidade. Na medida em que a democracia implica, em última análise, a *accountability*, esta ausência de responsabilização poderá ser uma das razões para a insatisfação dos portugueses com o funcionamento da sua democracia nacional.

O capítulo começa por apresentar o conceito de qualidade da democracia. Embora existam vários modelos de definição e «medição» da qualidade da democracia, o conceito de *accountability* tende a reunir consenso como um elemento central de uma democracia «com qualidade». Nesse sentido, é desenvolvido o conceito de *accountability* no contexto democrático, e analisado o seu papel em modelos de qualidade da democracia existentes. Na sequência desta abordagem, analisa-se como o processo de *governance* pode contribuir para uma definição ainda menos nítida das linhas de responsabilidade política, com um impacto directo sobre a *accountability* de um sistema político. De seguida é examinado o caso da colocação de professores no ano lectivo de 2004-2005, e como a responsabilidade pelo falhanço da política adoptada foi sucessivamente endossada entre os agentes envolvidos, algo que foi facilitado pelo envolvimento de múltiplos agentes com fronteiras pouco nítidas entre si no processo. Como se irá argumentar,



*A culpa morre sempre solteira?*

esta ausência de responsabilização pode ter impacto sobre as atitudes dos portugueses em relação à sua democracia. E se evitar responsabilidades pode fazer sentido a curto prazo para os agentes políticos, acarreta riscos a longo prazo – não só para os próprios agentes políticos, como para a própria democracia.

## **A qualidade da democracia: como definir, como medir?**

O conceito de qualidade da democracia está longe de ser de fácil definição – mais não seja porque a avaliação da qualidade da democracia depende em larga medida da própria concepção de democracia. Se o conceito abstracto de democracia é relativamente simples – sendo capturado mais celebrenemente na expressão de «governo do povo, pelo povo e para o povo» de Abraham Lincoln no seu discurso de Gettysburg – a forma que a sua aplicação prática deverá tomar está longe de ser evidente. Como refere Lijphart (1999, 1), a definição de democracia de Lincoln nada nos diz sobre quem governa, como governa, e quem é o povo. A afirmação de Oliver Cromwell (citado em Bogdanor 1983, 1) de que era «tão a favor do governo por consentimento quanto qualquer outro, mas se me perguntarem como isto deverá ser feito, confesso que não sei» exemplifica bem a tensão entre a teoria e a prática da democracia.

Diferentes definições apontam para diferentes focos de análise. Schumpeter, por exemplo, centra a sua análise na dimensão de competição eleitoral: «o método democrático é o arranjo institucional para chegar a decisões políticas nas quais os indivíduos adquirem o poder para decidir através de uma luta competitiva pelo voto dos eleitores» (Schumpeter 1947, 269). Esta é uma definição quase «minimalista», que associa a democracia essencialmente à existência de eleições. Mainwaring *et al.* (2001, 38), por sua vez, definem a democracia como «um regime (1) que defende eleições livres, justas e competitivas para a legislatura e o executivo (2) que permite uma cidadania inclusiva (3) que protege as liberdades civis e os direitos políticos e (4) e no qual os governos eleitos efectivamente governam e o poder militar está sob controlo civil».

Uma das definições mais amplamente aceites é a de Robert Dahl (1971). O seu conceito de «poliarquia» – simplisticamente definida como o governo de muitos por oposição ao governo por todos – tem sido frequentemente usado em estudos sobre democracia e sua qualidade. A sua definição aponta para um regime político que assente em três dimensões: igualdade de voto em eleições livres e justas (o que implica assegurar direitos



civis e políticos), competição entre partidos políticos visando o controlo do governo e a participação efectiva. Além disso, para Dahl, as poliarquias são sistemas caracterizados por um elevado controlo dos cidadãos sobre os líderes: «se os cidadãos controlam os seus líderes, podemos assentir que estes são responsáveis perante os seus cidadãos» (Sartori 1987, 7).

Estas dimensões anotadas por Dahl são frequentemente traduzidas para índices de avaliação da qualidade da democracia. Beetham (2004), por exemplo, apresenta o modelo desenvolvido para o Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). Este modelo sugere indicadores que permitam aferir a qualidade da democracia. Assim, parte do reconhecimento dos princípios da democracia: participação, autorização (legitimidade governativa), representação, responsabilização (legal, financeira e política), transparência, responsividade (participação de diferentes actores da opinião pública na formulação e implementação de políticas públicas) e a solidariedade/apoio de instituições democráticas internacionais. Beetham elenca de seguida as instituições que asseguram estes princípios. Com base nos princípios e instituições, o modelo apresenta quatro categorias de avaliação: cidadania, legislação e direitos; responsabilização dos governos; participação da sociedade civil da população; e democracia para além do Estado (incluindo, portanto, a dimensão internacional da democracia).

O modelo de Bühlmann e Wessels (2007) parte de uma diferente concepção de democracia, entendendo-a como o meio pelo qual se decidem resultados. Assim, a sua avaliação da qualidade democrática é restrita à análise das instituições e processos em detrimento da análise dos resultados de tais decisões.<sup>2</sup> Este modelo assenta em três princípios essenciais da democracia: a igualdade, a liberdade e o controlo. O controlo político é considerado essencial em democracia, na medida em que assegura o respeito pelos princípios de igualdade e liberdade. A definição de políticas públicas deve também estar sujeita ao controlo democrático.

O conceito central deste modelo é o de *democracia embutida*.<sup>3</sup> Trata-se de um conceito que agrega os princípios fundamentais delineados anteriormente, demonstrando como estes princípios estão relacionados funcional e estruturalmente no sistema político. Como podemos verificar através do quadro 1, os princípios são visíveis em diferentes dimensões da democracia: a protecção dos direitos civis e políticos, a participação eleitoral, *accountability* e o poder efectivo de governação. Uma democracia *de*

<sup>2</sup> Este entendimento de democracia é partilhado por outros autores como Heywood, para quem «a democracia está essencialmente relacionada com o processo em si e como as decisões são tomadas, e não quais as decisões que são tomadas» (Heywood 2002, 415).

<sup>3</sup> *Embedded democracy*, no original.

**Quadro 1 – Dimensões, funções e componentes da qualidade da democracia**

| Princípios | Dimensões                        | Funções  | Componentes   |
|------------|----------------------------------|--|---|
| Liberdade  | Direitos civis                   | Liberdade individual                               | Direitos individuais  |
|            |                                  | Legalidade/protecção dos direitos                  | Igualdade perante a lei<br>Igual acesso à justiça   |
| Igualdade  | Direitos políticos               | Participação                                       | Igual direito de participação   |
|            |                                  | Responsividade<br>Transparência                    | Liberdade de associação<br>Liberdade de opinião<br>Esfera pública aberta                  |
| Controlo   | Participação eleitoral           | <i>Accountability</i><br>Representação             | Eleições livres e justas/votos<br>Sufrágio universal activo<br>Sufrágio universal passivo |
|            | <i>Accountability</i> horizontal | Limites à autonomia executiva                      | <i>Checks and balances</i><br>Independência da justiça<br>Limites legais                  |
|            | O poder efectivo de governação   | Autonomia governativa/<br>controlo sobre políticas | Dimensão do território nacional<br>Dimensão funcional nacional<br>Dimensão global         |

Bühlmann et al. (2007, 39)

*qualidade* assentará, assim, no equilíbrio entre estas dimensões. As funções de cada indicador são de seguida apresentadas, juntamente com as suas componentes.

O conceito de *democracia embutida* implica a existência de uma complexa rede de interligações entre as diferentes dimensões que asseguram o funcionamento da democracia, podendo influenciar a sua qualidade. Ao mesmo tempo, o modelo não negligencia o contexto do regime democrático. Assim, embora não as considere como componentes que definem um regime democrático, este barómetro anota a importância do contexto socioeconómico, da transformação da sociedade civil – através dos meios de comunicação social e mediatização da política – e da integração regional e internacional (globalização), na medida em que estes podem afectar o funcionamento das dimensões descritas atrás. Neste *barómetro* da democracia, são propostos indicadores de avaliação para cada um dos componentes indicados. Cada indicador é medido numa escala de 1 a 100 (sendo que o 100 indica a prossecução máxima do objectivo de cada indicador). Os valores são depois agregados em termos das diferentes funções.

Ao arredar do âmbito da avaliação a dimensão dos *outputs* da democracia, este modelo arrisca negligenciar uma importante dimensão, que é a avaliação que os cidadãos fazem da democracia. Nesse sentido, Schmitter (1999a, 451) nota que «a *qualidade* da democracia pode parecer um

conceito ilusório – e é certamente difícil pô-lo a funcionar – mas é uma tentativa de ir além da simples subsistência da democracia e investigar as reacções afectivas e normativas dos cidadãos para com o seu regime». Esta avaliação pode inclusivamente ter impacto sobre as percepções de legitimidade do sistema democrático, uma dimensão central em democracia.<sup>4</sup>

Esta dimensão dos resultados da democracia não é relegada no modelo de Diamond e Morlino (2004), para quem a qualidade da democracia implica a existência de «uma estrutura institucional estável que possibilita a obtenção da liberdade e igualdade dos cidadãos através do funcionamento legítimo e correcto das suas instituições e mecanismos» (Diamond e Morlino 2004, 22). Neste modelo, a avaliação da qualidade da democracia pode ser feita em três níveis distintos, numa analogia com as avaliações da qualidade no *marketing* ou na produção industrial. Estes três níveis são os *procedimentos* e *processos* usados (por exemplo, na medida em que os cidadãos podem efectivamente avaliar e responsabilizar os decisores); o *conteúdo* da democracia (*i. e.*, se garante efectivamente a liberdade e igualdade dos seus cidadãos); e os seus *resultados* – a avaliação que os cidadãos (*consumidores* do produto) fazem do seu funcionamento.

A dimensão processual inclui a competição eleitoral, o enquadramento legal (que assegura os direitos de igualdade e liberdade) e o controlo político dos governantes efectuado pelos cidadãos e sociedade civil em geral (*accountability* vertical) e por outras instituições democráticas e independentes (*accountability* horizontal). Tal como os restantes modelos, a democracia está também relacionada com os direitos e valores de igualdade e liberdade – política, social e civil – sendo esta a dimensão do conteúdo da democracia. A dimensão dos resultados prende-se com os resultados propiciados pela democracia, revelando a capacidade de formulação e execução de políticas públicas que reconheçam e satisfaçam as exigências dos cidadãos e do interesse público. Esta dimensão está ainda relacionada com o fornecimento e distribuição de bens e serviços a indivíduos e grupos, bem como a provisão de símbolos que aumentem a lealdade e apoio para com o Estado (Morlino 2004, 20). No fundo, estamos perante democracias de qualidade quando o processo democrático produz e implementa políticas que os cidadãos desejam (Diamond e Morlino 2004, 27). Como foi notado anteriormente, este modelo liga a dimensão dos resultados à questão da legitimidade, que por sua vez está também relacionada com a existência de atitudes e comportamentos que

<sup>4</sup> Também Heywood considera que «a legitimidade refere-se ao direito de um sistema político. É crucial para a estabilidade e sobrevivência a longo prazo de um sistema de regras porque é visto como justificável ou aceitável» (1999, 150).



*A culpa morre sempre solteira?*

indiquem satisfação com a democracia (*idem*, 21). Tal como nos modelos anteriores, também este modelo assenta em relações mútuas entre as diferentes dimensões que interagem e se reforçam mutuamente, havendo qualidade da democracia quando se regista um equilíbrio entre as diferentes dimensões.

Estes diferentes modelos, embora salientando dimensões distintas da democracia, apresentam elementos comuns. Em particular, todos notam como o controlo político é essencial em democracia. Não é redundante o facto de Schmitter definir a democracia como o «regime ou sistema de governo no qual os governantes são responsabilizados (*accountable*) pelas suas acções no domínio público por cidadãos que actuam de forma indirecta através da competição e da cooperação dos seus representantes» (Schmitter 2005, 30, numa adaptação da definição de Karl e Schmitter 1991). Schmitter acaba mesmo por assumir a hipótese de que quanto mais *accountable* os governantes forem perante os cidadãos, mais qualidade terá a democracia. O seu trabalho complementa o de Diamond e Morlino, na medida em que procura avançar com uma forma alternativa de análise do *accountability*, que supere a dimensão espacial que Diamond e Morlino propõem.<sup>5</sup>

## ***Accountability*: um elemento central da qualidade da democracia**

Como vimos, o *accountability* é um conceito fundamental em democracia e, para muitos autores, é um indicador determinante de boa governação (McAllister 2005, 372). O termo surge no final da época feudal inglesa, quando as classes mercantis começaram a exigir que o monarca prestasse contas sobre o modo como eram gastos os seus excedentes acumulados (Moncrieffe 1998, 389). O conceito evoluiu entretanto, passando a corporizar três aspectos relacionados: «*accountability* em relação aos fundos públicos, responsabilidade pública em relação ao uso do poder governamental por políticos e funcionários e a responsividade do executivo em relação à antecipação de necessidades e preferências públicas» (Subramaniam 1983, citado por Moncrieffe 1998, 389).

---

<sup>5</sup> Schmitter propõe uma análise do *accountability* que desloca a investigação do modelo espacial (vertical e horizontal) para um modelo que mede o grau de *accountability*. Em particular sugere a medição do *accountability* durante o período de proposta e discussão de políticas (*overture*); durante o período de negociação e eventual ratificação da proposta (*intermezzo*); e, finalmente, durante o longo período em que a lei é implementada e produz os seus efeitos, desejáveis e previstos ou não (*finale*) (Schmitter 2005, 24-25).



Como nota Schmitter (2005, 18), a *accountability* «implica um intercâmbio de responsabilidades e potenciais sanções entre governantes e cidadãos». Assim, o termo é comumente aceite como a responsabilização dos governos e eleitos para com os cidadãos. Para Schmitter (2005), o *accountability* implica que os governantes são obrigados a manter os cidadãos informados em relação às suas decisões (e motivações destas). De igual modo, na medida em que a democracia pode ser caracterizada como uma relação de *principal-agente*, os governantes enquanto ‘agentes’ devem aceitar eventuais sanções dos cidadãos, o seu *principal*.<sup>6</sup> Schedler entende que o conceito de *accountability* é bidimensional, na medida em que encerra duas conotações: prestação de contas sobre as actividades do Estado e a punição, isto é, a capacidade das agências responsáveis pela *accountability* de imporem sanções nos detentores de poder que violam os seus deveres públicos (Schedler 1999, 14).

Tal como vimos nos modelos de avaliação da qualidade da democracia, a responsabilização pode ser vertical ou horizontal. No primeiro caso, trata-se de um mecanismo de *feedback* dos cidadãos em relação às políticas públicas implementadas. Contudo, o conceito e a aplicabilidade da *accountability* vertical encerram algumas potenciais debilidades, como por exemplo a possibilidade de falhas de comunicação entre governantes e cidadãos. Estas podem ser utilizadas de forma instrumental pela classe política, que procura manter-se no poder quer para implementar as reformas que consideram necessárias, quer para acumular benefícios próprios (Moncrieffe 1998, 37).

Embora o controlo vertical não deva ser exercido unicamente em períodos eleitorais (Schmitter 2005, 31), existe um outro tipo de controlo que permite o exercício de responsabilização. Neste sentido, a *accountability* horizontal consiste num controlo político e judicial, podendo envolver instituições e agências independentes. A vitalidade da *accountability* horizontal depende igualmente do quadro legal e do modo como permite o exercício de *checks and balances* (Diamond e Morlino 2004, 26) por parte de várias entidades. Contudo, como Schmitter (1999b, 60) nota, existem limites ao papel da *accountability* horizontal, na medida em que podem existir substanciais incentivos para que as agências estatais, independentemente do seu grau de independência, entrem em colusão para proteger os seus interesses partilhados.

A qualidade da democracia depende, em larga medida, do grau de *accountability* que uma democracia possa gerar. No entanto, a crescente

---

<sup>6</sup> Embora seja de notar que os cidadãos também têm responsabilidades nesta relação de *accountability* político (Schmitter 2005, 18).



*A culpa morre sempre solteira?*

complexificação e opacidade dos processos políticos tem fortes implicações no exercício de controlo sobre os processos de governação (Morlino 2004, 18). Estes têm sofrido alterações substanciais devido a transformações sociais recentes, levando vários autores a falarem de um *esvaziamento* das funções e poderes do Estado.<sup>7</sup> O processo decisório e de implementação de políticas públicas é assim cada vez mais entregue a uma multiplicidade de actores. Esta transferência de responsabilidades será porventura necessária para que os governantes eleitos possam responder à crescente complexidade com que têm de lidar; mas implica, também, maiores dificuldades no exercício do controlo político, como veremos a seguir.

### ***Accountability* num cenário de governação fragmentada: responsabilizar, mas quem?**

A rápida transformação social, económica e política das últimas décadas – por exemplo, mas não só, com o fenómeno da globalização – tem tido fortes implicações no processo de governação. Em particular, implica que este tem interesses mais variados a considerar, num contexto de complexidade crescente, sem que haja necessariamente um concomitante alargamento dos instrumentos directamente ao alcance dos governantes. É esta constatação de uma aparente alteração nos padrões de governação que tem levado vários autores a sugerirem a necessidade da sua reconceptualização, sendo a configuração contemporânea descrita como *governance*.<sup>8</sup> Como nota Rhodes (2003, 61-62), estas mudanças requerem uma *nova linguagem* para descrever como as sociedades são governadas. Nesse sentido, «a *governance* representa uma mudança no significado de governo, referindo-se a um *novo* processo de governação [...], a um *novo* método pelo qual a sociedade é governada» (Rhodes 2003, 65).

A definição de *governance* está longe de ser totalmente consistente entre diferentes autores. Assim, Bevir *et al.* (2004, 192) identificam uma caracterização comum da *governance* como o «padrão de governação

<sup>7</sup> Ver, por exemplo, Jessop (1994); e Rhodes (1994).

<sup>8</sup> Usamos aqui a expressão *governance* no seu original, dada a ausência de uma tradução consolidada deste conceito. Efectivamente, podem ser identificadas pelo menos três traduções rivais do conceito de *governance* em português: *governação* (*viz.*, documento «Um Livro Branco sobre a Governação Europeia – Aprofundar a Democracia na União Europeia», Comissão Europeia, SEC. 2000. 1547/7, de 11 de Outubro de 2000); *governança* («Governança Europeia: Um Livro Branco», Comissão Europeia, COM. 2001. 428 final, de 25 de Julho de 2001); e *governância* (OCDE. 2002. *A Governância no Século XXI*). Aliás, é de notar que a expressão original de *governance* é frequentemente utilizada na literatura em português.



caracterizado por redes que ligam a sociedade civil e o Estado»; Heywood (2002, 6) descreve-a como a «tarefa de gerir sociedades complexas [que] já não é desempenhada unicamente pelos governos, envolvendo antes um amplo leque de entidades públicas e privadas». Ao mesmo tempo, é de notar a definição normativa que tem sido feita de *governance*. Tal é perceptível por exemplo no uso que o Banco Mundial tem dado ao conceito de *governance*, que denota uma utilização instrumental (e ideologicamente *carregada*) do termo (ver Rhodes 1996, 656; e Williams e Young 1994).

Se existem perspectivas diferentes sobre o conceito de *governance* – e aqui limitamo-nos apenas à sua dimensão descritiva – todas remetem para processos de governação mais complexos, que envolvem um maior número de agentes e com uma alteração no papel do Estado. Para Rhodes (2003, 66-67), a *governance* é essencialmente caracterizada pela prevalência de redes nos processos de governação. Estas redes são por sua vez compostas por agentes públicos e privados, numa fronteira cada vez menos clara entre estes dois sectores (Stoker 1998, 17). Este último autor identifica cinco dimensões centrais no conceito de *governance*, que reflectem três dimensões centrais no conceito de *governance*: mais agentes envolvidos em relações menos rígidas e com uma maior fragmentação do poder no processo de governação. Assim, para Stoker, o conceito de *governance* remete para instituições e agentes que podem emanar do Estado, mas que também podem não emanar deste. Segundo, reconhece as fronteiras cada vez menos claras em termos dos papéis e responsabilidades de diferentes agentes (públicos e privados). Terceiro, o conceito de *governance* implica uma relação de dependência de poder entre as instituições intervenientes em processos de governação. Quarto, implica redes auto-reguladas; e quinto, reconhece a capacidade de se tomarem e implementarem decisões colectivas sem recurso à autoridade do Estado.

A necessidade de descrições actualizadas do processo de governação tem implicações para a própria qualidade da democracia. Como salienta Rhodes:

Se os mapas dominantes das nossas instituições e de como elas funcionam são defeituosos, induzem em erro os cidadãos e minam a democracia representativa. Esses mapas descrevem como somos governados e políticos com mapas defeituosos fazem promessas que não podem cumprir, não porque sejam venais, mas porque – sem querer – estão a viajar na direcção errada.

Rhodes (2003, 62)



Contudo, se a manutenção de *mapas velhos* tem impacto sobre a qualidade da democracia, a realidade dos *mapas novos* também apresenta desafios. O maior número de agentes envolvidos, num processo em que desempenham papéis mais mutáveis e com fronteiras menos claras, inevitavelmente torna mais difícil identificar e penalizar responsáveis por falhanços nas políticas públicas (ou, conversamente, recompensá-los pelos seus sucessos).

Nesse sentido, a *governance* pode ter implicações consideráveis em termos de *accountability*. Por um lado, a maior *ambiguidade* em termos de quem governa torna mais difícil ao cidadão identificar responsáveis. Como nota Stoker (1998, 22), «o evitar de culpas e a busca de bodes expiatórios não são fenómenos novos» em política, mas «as estruturas da *governance* ampliam a capacidade» de se evitarem responsabilidades. Como também salienta Stoker, a *governance* permite aos agentes envolvidos um uso instrumental desta maior complexidade. Os agentes governamentais podem assim deliberadamente endossar a responsabilidade de falhanços para agentes privados (e vice-versa) – e a ambiguidade prevalente no processo de governação impede a detecção destes casos.

Por outro lado, mesmo que o cidadão consiga identificar os responsáveis, poderá não ter os meios para os penalizar se estiver insatisfeito com o seu desempenho, na medida em que estes não são abrangidos pelos instrumentos de responsabilização de governantes – no limite, o voto – que o cidadão tem à sua disposição. Como tal, é apta a descrição de Guy Peters (1993, 55) de que a complexificação da governação dificulta a capacidade «de os cidadãos *compreenderem e influenciarem* as acções dos seus governos» (itálico nosso). Como o caso da colocação de professores em 2004 ilustra, as redes de *governance* podem ser amplamente usadas para elidir responsabilidades, impossibilitando o cidadão de saber quem deve responsabilizar, com implicações óbvias e perniciosas para a qualidade da democracia portuguesa.

## **Um caso paradigmático: quem foi responsável pelo fracasso da colocação de professores em 2004?**

A alteração do regime de concurso de professores implementada em 2004 ilustra bem como os processos de governação em rede envolvem um maior número de agentes com fronteiras menos nítidas nos seus papéis, dificultando a responsabilização por falhanços de políticas. Pelo decreto-lei n.º 35/2003, de 27 de Fevereiro, o Ministério da Educação alterou o



regime de concursos de professores.<sup>9</sup> Não cabe no âmbito deste trabalho analisar exaustivamente as alterações que este novo diploma introduziu. Essencialmente, tratou-se da centralização de todas as operações do concurso de professores no Ministério da Educação, visando uma resposta atempada às necessidades e a racionalização de procedimentos.<sup>10</sup> Passou a haver um único concurso, eliminando assim a fase regional dos concursos que visava suprir falhas pontuais de docentes nas escolas e cuja candidatura era feita nos Centros de Área Educativa das Direcções Regionais de Educação. Outras alterações prendiam-se com a introdução de diferentes prioridades de colocação de docentes, tendo sido introduzida a exigência de profissionalização da classe docente, sendo dada prioridade na colocação aos candidatos detentores de qualificação profissional (docentes com licenciatura em ensino) e que tivessem exercido funções nos dois anos anteriores ao concurso em estabelecimentos de educação e ensino público. Este processo de candidatura seria feito através de um sistema de concursos electrónicos, com a criação do *software* necessário para estes concursos adjudicada à empresa Compta – Equipamentos e Serviços Informáticos.

O processo de alteração do sistema envolveu os XV e XVI governos constitucionais, encabeçados respectivamente por Durão Barroso e Pedro Santana Lopes. O regime foi alterado durante o primeiro destes governos, quando o Ministério da Educação era tutelado por David Justino. A saída de Barroso para Bruxelas e a consequente substituição do seu governo em Julho de 2004 pelo XVI governo constitucional de Pedro Santana Lopes levou a alterações no Ministério da Educação, com a pasta da Educação a ser assumida por Maria do Carmo Seabra, sendo de igual modo substituída a equipa ministerial no que diz respeito às secretarias de Estado: Abílio Morgado foi substituído como secretário de Estado adjunto e da administração educativa por José Portocarrero Canavarro, e Mariana Cascais, secretária de Estado da educação, foi substituída por Diogo Feio.

O novo processo de colocações foi marcado por falhas consideráveis. As listas definitivas de colocação de docentes foram publicadas em final de Setembro de 2004, cerca de três, quatro meses após a data inicialmente

---

<sup>9</sup> O concurso de colocação de docentes é composto por duas fases. Na primeira fase, os professores são ordenados de acordo com as suas habilitações e tempo de serviço. Na segunda fase, procede-se à colocação de professores nas escolas de acordo com a ordenação da primeira fase e com as preferências expressas pelos professores para os lugares de quadro e vagas postas a concurso. A segunda fase do concurso é, por sua vez, dividida em duas partes. Primeiro, dá-se provimento aos lugares de quadro, e só depois se procede à afectação, destacamentos e contratação de docentes pelo período de um ano.

<sup>10</sup> Protocolo de Acordo relativo ao regime jurídico de concurso para selecção e recrutamento de pessoal docente da educação pré-escolar e dos ensino básico e secundário (disponível em <[http://www.spliu.pt/cp\\_spliu2.pdf](http://www.spliu.pt/cp_spliu2.pdf)>, consultado a 27-12-2007).

prevista.<sup>11</sup> A elaboração das listas apresentou sucessivos problemas e atrasos, com erros substanciais nas listas provisórias de colocação que foram publicadas, ainda durante o período do governo Barroso, nos meses de Maio e Junho de 2004; e posteriormente nas listas definitivas publicadas em Agosto e Setembro de 2004.<sup>12</sup> Esses erros no processo de colocação dos professores impossibilitaram a abertura regular das escolas nas datas previstas de 16/17 de Setembro, levando a um atraso de cerca de duas semanas no início do ano lectivo de 2004-2005, tendo constituído uma das maiores crises do breve governo de Santana Lopes. Além dos custos sobre escolas, alunos e professores, as falhas neste processo geraram custos directos consideráveis: um processo que tinha um custo orçamentado inferior a um milhão de euros terá resultado numa despesa de entre 22 a 100 milhões de euros no total.

O caso é paradigmático da potencial perda de *accountability* nos processos de governação contemporâneos, com os vários agentes envolvidos no processo a endossarem sucessivamente uns aos outros a responsabilidade pelos erros. Perante o atraso na colocação dos professores, o ministro responsável pela adopção da medida, David Justino, endossava as responsabilidades a dois níveis. Por um lado, explicava que a haver falhas a nível legislativo, estas não seriam apenas suas:

O diploma foi aprovado em Conselho de Ministros, foi promulgado pelo Presidente da República e nenhuma força política requereu a discussão do diploma no Parlamento. Perante este quadro, é só o «pai» do diploma que fez o «filho»? Neste processo de produção legislativa há responsabilidades que são repartidas. Se o modelo não está errado, então o que é que correu mal? Eu não sei o que correu mal.

David Justino, citado em entrevista ao *Público*<sup>13</sup>

<sup>11</sup> A data prevista inicialmente era 31 de Maio de 2004 – *Público online*. 2004. «Estreia do novo regime de concursos com atrasos e muita polémica», 1 de Setembro, disponível *online* em <[http://jornal.publico.clix.pt/noticias.asp?id=192528&sid=40383&highlight="](http://jornal.publico.clix.pt/noticias.asp?id=192528&sid=40383&highlight=)compta">, consultado a 22-12-2007.

<sup>12</sup> Os erros eram consideráveis: na primeira lista provisória publicada em Maio de 2004, o sistema teria simplesmente excluído total ou parcialmente cerca de 30 mil candidaturas, enquanto a lista seguinte de Junho levaria à reclamação de mais de um terço dos candidatos (*Público online*. 2004. «Estreia do novo regime de concursos com atrasos e muita polémica», 1 de Setembro, disponível *online* em <[http://jornal.publico.clix.pt/noticias.asp?id=192528&sid=40383&highlight="](http://jornal.publico.clix.pt/noticias.asp?id=192528&sid=40383&highlight=)compta">; e *Público online*. 2004. «P&R», 22 de Setembro, disponível *online* em: <<http://jornal.publico.clix.pt/noticias.asp?id=193229&sid=40686>>, consultados a 27-12-2007).

<sup>13</sup> *Público online*. 2004. «Surpreende-me ter pedido uma auditoria aos concursos e ainda não ter sido ouvido», 26 de Setembro, disponível *online* em: <[http://jornal.publico.clix.pt/noticias.asp?id=193379&sid=40745&highlight="](http://jornal.publico.clix.pt/noticias.asp?id=193379&sid=40745&highlight=)joana%20orvalho">&web=EI>, consultado a 21-12-2007. É de referir que, nesta atribuição da paternidade do processo,

Por outro, a responsabilidade era colocada a nível da implementação do novo sistema sobre os seus putativos responsáveis dentro do Ministério da Educação – em especial, o secretário de Estado da administração educativa do XV governo constitucional, Abílio Morgado, e sobre o topo da administração pública do Ministério, em especial a então directora-geral dos recursos humanos da educação, Joana Orvalho, que desempenhava funções de direcção no Ministério da Educação desde 1996. Assim, David Justino explicaria que a implementação do sistema informático para os concursos «Foi uma competência delegada no secretário de Estado da Administração Educativa [Abílio Morgado] e na directora-geral dos Recursos Humanos da Educação [Joana Orvalho]». <sup>14</sup>

O ex-ministro da Educação salientava que «Há um aspecto que é importante perceber. Um ministro define políticas, define orientações, não é um director-geral», <sup>15</sup> implicitamente endossando a responsabilidade pelo falhanço da implementação ao topo da administração pública. Ao mesmo tempo, David Justino clarificava que tinha delegado as responsabilidades do processo – incluindo a presumível homologação da adjudicação da programação do concurso de professores – ao seu secretário de Estado, Abílio Morgado. Como tal, não era directamente responsável pelos falhanços de implementação; mas também não podia responsabilizar o secretário de Estado por tais falhas, mesmo tendo-as identificado: «Não podia chamar a mim uma competência que eu tinha delegado no secretário de Estado. Fazer isso era dizer ‘vá-se embora’. Só o primeiro-ministro [Durão Barroso] é que o podia fazer. Quem nomeia o ministro e o secretário de Estado é o primeiro-ministro.» <sup>16</sup>

Contudo, a interpretação dos agentes a quem David Justino transferiu as responsabilidades não é coincidente. Abílio Morgado coloca a

---

David Justino poderia ter incluído os sindicatos, que também estiveram envolvidos no processo de governação em rede que gerou este novo sistema. A legislação foi alvo de negociações com as estruturas sindicais, tendo apenas uma (a Fenprof) não concordado com a revisão do processo de concursos. Contudo, a discordância da Fenprof não se deveria a objecções de fundo com o sistema, antes com a sua reivindicação pela «vinculação dinâmica dos professores contratados» (*Público online*. 2004. «P&R», 22 de Setembro, disponível *online* em: <<http://jornal.publico.clix.pt/noticias.asp?id=193229&sid=40686>>, consultado a 27-12-2007).

<sup>14</sup> David Justino, citado em entrevista ao *Público online*. 2004. «Surpreende-me ter pedido uma auditoria aos concursos e ainda não ter sido ouvido», 26 de Setembro, disponível *online* em: <<http://jornal.publico.clix.pt/noticias.asp?id=193379&sid=40745&highlight=joana%20orvalho>>&web=EI>, consultado a 21-12-2007.

<sup>15</sup> David Justino, citado em entrevista ao *Público*, 26 de Setembro de 2004.

<sup>16</sup> David Justino, citado em *Público online*. 2004. «Justino diz que concurso de professores foi sempre da responsabilidade do ex-secretário de Estado», 25 de setembro, disponível *online* em: <<http://jornal.publico.clix.pt/noticias.asp?id=193330&sid=40730&highlight=david%20justino>>&web=EI>, consultado a 21-12-2007.

responsabilidade pelas falhas no topo da administração pública e sobre a equipa ministerial do XVI governo, encabeçada por Maria do Carmo Seabra. Em relação aos primeiros, refere que «Houve falhas inaceitáveis de alguns funcionários públicos de topo, que penalizaram gravemente o novo modelo de concurso de docentes, desperdiçando todas as condições objectivas para uma concretização sem qualquer sobressalto».<sup>17</sup> O ex-secretário de Estado explicaria de igual modo que somente assumiu a responsabilidade pelo processo quando confrontado com estes erros: «Abílio Morgado garante que só nessa altura, 'num paradigma de actuação absolutamente anormal na governação', sentiu necessidade de assumir a direcção corrente do processo de concurso.»<sup>18</sup> Para Abílio Morgado, as responsabilidades seriam relativamente fáceis de atribuir: «Todo um projecto estava em perigo por questões de simples método de trabalho, de descoordenação e de falta de rigor e de diligência. Foi-me difícil confrontar com uma causa tão grosseira e inverosímil quanto inaceitável na alta Administração Pública.»<sup>19</sup>

Tendo assumido a responsabilidade pelo processo, Abílio Morgado assegura que conseguiu corrigir as falhas iniciais aquando da sua saída do Governo. Assim, a responsabilidade pelo falhanço posterior é também atribuída à equipa do Ministério da Educação no XVI governo constitucional. Esta, no entender do ex-secretário de Estado da administração educativa, não terá conseguido assegurar uma conclusão satisfatória do processo: «Abílio Morgado garante ainda que deixou o processo controlado quando passou a pasta à ex-ministra da Educação Maria do Carmo Seabra e que se os problemas se arrastaram pelo mês de Setembro foi porque a 'fortíssima liderança política necessária objectivamente falhou.'»<sup>20</sup>

Os agentes responsabilizados por Abílio Morgado discordariam desta análise. Maria do Carmo Seabra afirmaria que na sua opinião é «totalmente

<sup>17</sup> Abílio Morgado, citado em *Público online*. 2005. «Ex-secretário de Estado revela em livro o que se passa com o concurso de professores», 30 de Maio, disponível *online* em: <[http://jornal.publico.clix.pt/viewArticle.asp?id=1224455&sid=&highlight=Pesquisa geral&web=VT](http://jornal.publico.clix.pt/viewArticle.asp?id=1224455&sid=&highlight=Pesquisa%20geral&web=VT)>, consultado a 21-12-2007.

<sup>18</sup> *Público online*. 2005. «Ex-secretário de Estado revela em livro o que se passa com o concurso de professores», 30 de Maio, disponível *online* em: <[http://jornal.publico.clix.pt/viewArticle.asp?id=1224455&sid=&highlight=Pesquisa geral&web=VT](http://jornal.publico.clix.pt/viewArticle.asp?id=1224455&sid=&highlight=Pesquisa%20geral&web=VT)>, consultado a 21-12-2007.

<sup>19</sup> Abílio Morgado, citado em *Público online*. 2005. «Ex-secretário de Estado revela em livro o que se passa com o concurso de professores», 30 de Maio, disponível *online* em: <[http://jornal.publico.clix.pt/viewArticle.asp?id=1224455&sid=&highlight=Pesquisa geral&web=VT](http://jornal.publico.clix.pt/viewArticle.asp?id=1224455&sid=&highlight=Pesquisa%20geral&web=VT)>, consultado a 21-12-2007.

<sup>20</sup> *Público online*. 2005. «Ex-secretário de Estado revela em livro o que se passa com o concurso de professores», 30 de Maio, disponível *online* em: <[http://jornal.publico.clix.pt/viewArticle.asp?id=1224455&sid=&highlight=Pesquisa geral&web=VT](http://jornal.publico.clix.pt/viewArticle.asp?id=1224455&sid=&highlight=Pesquisa%20geral&web=VT)>, consultado a 21-12-2007.

injusta e inadequada qualquer imputação de responsabilidade a mim ou ao XVI governo pelo atraso na colocação dos professores».<sup>21</sup> Antes, de acordo com a então ministra da Educação, as responsabilidades seriam atribuíveis ao governo anterior, à alta administração pública, e à concepção do programa informático. Em relação à anterior equipa ministerial, Maria do Carmo Seabra referia que recebeu o processo a 19 de Julho, tendo sido informada pelo anterior ministro que o processo estava controlado. Quanto à administração pública, a ministra teria recebido informações incorrectas da então directora-geral dos Recursos Humanos da Educação, Joana Orvalho<sup>22</sup>. No que diz respeito à concepção do programa, a responsabilidade seria atribuível à empresa contratada para a programação do sistema, a Compta, com a ministra a salientar «problemas verificados com um programa informático contratado a uma empresa externa ao Ministério da Educação».<sup>23</sup>

A perspectiva da então directora-geral, Joana Orvalho, não é coincidente com a de Abílio Morgado ou a de Maria do Carmo Seabra, colocando as responsabilidades a nível da implementação técnica e das orientações políticas pouco precisas que teria recebido. Assim, «em relação à primeira lista, em que saiu tudo mal, tratou-se evidentemente de um erro de programação. Mas que é de responsabilidade partilhada: da empresa informática e dos serviços técnicos».<sup>24</sup> Por sua vez, as falhas em Setembro derivariam de problemas técnicos de execução (sobretudo da empresa contratada para esse efeito) e de instruções políticas pouco claras.<sup>25</sup>

A responsabilidade pelas falhas foi assim endossada à empresa Compta, cujas alegadas responsabilidades no processo lhe deram considerável notoriedade (e uma não inconsiderável infâmia) pública em Setembro de 2004,

---

<sup>21</sup> Maria do Carmo Seabra, citada em *Público online*. 2004. «Ministra rejeita responsabilidades pelos atrasos na colocação de professores», 20 de Outubro, consultado a 21-12-2007.

<sup>22</sup> *Público online*. «Ministra rejeita responsabilidades pelos atrasos na colocação de professores», 20 de Outubro, consultado a 21-12-2007.

<sup>23</sup> Maria do Carmo Seabra, citada em *Semana Informática*. 2004. «Programa para Educação põe Compta em cheque», edição n.º 711, 1-7 Outubro, disponível *online* em <<http://www.semanainformatica.xl.pt/711/act/200.shtml>>, consultado a 21-12-2007.

<sup>24</sup> Joana Orvalho, citada em *Público online*. 2004. «Professores voltaram», 21 de Setembro, disponível *online* em: <<http://jornal.publico.clix.pt/noticias.asp?id=193213&sid=40677>>, consultado a 21-12-2007.

<sup>25</sup> «Sustentando que os problemas são de origem técnica, [Joana Orvalho] recordou que se trata de um processo complexo por se estar perante uma legislação nova, cuja interpretação, referiu, nem sempre foi clara.» – in *Público online*. 2004. «Listas de colocação: directora-geral rejeita responsabilidades», 24 de Setembro, disponível *online* em: <<http://jornal.publico.clix.pt/viewArticle.asp?id=1204273&sid=8&highlight=compta&web=VT>>, consultado a 21-12-2007.



quando esta questão esteve no centro da atenção mediática. Para além da atribuição de responsabilidades à Compta por parte de Maria do Carmo Seabra e Joana Orvalho, a Compta veria o seu nome envolvido no processo por outras figuras públicas, como por exemplo o então vice-presidente do grupo parlamentar do PSD, Gonçalo Capitão.<sup>26</sup> A responsabilização da Compta atingiria um pico em finais de Setembro de 2004, no auge da crise da colocação dos professores, quando o Ministério da Educação contratou outra empresa para implementar o sistema informático, a ATX. Esta afirmaria numa conferência pública que conseguiu resolver o problema criado pela Compta através de uma solução informática «pensada em seis dias e executada em 30 minutos»,<sup>27</sup> acentuando a percepção pública de que a responsabilidade pelas falhas se devia à Compta. Aliás, a Compta reconheceria posteriormente ter sido «publicamente apontada como principal responsável pelos incidentes no processo de colocação dos professores».<sup>28</sup>

Contudo, a Compta rejeitaria por inteiro estas responsabilidades. Na sua primeira declaração pública em relação a esta crise, a Compta referia que:

A COMPTA iniciou o trabalho de preparação das listas de colocação de professores em Setembro de 2003, na sequência de um concurso público em que foram relevantes factores como o preço, os prazos e os conteúdos das propostas.

Nos meses que se seguiram e ao longo de todo o processo, foi confrontada múltiplas vezes com alterações das normas, da sua interpretação e critérios aplicáveis, por parte, nomeadamente, da Direcção Geral dos Recursos Humanos da Educação. Os prazos estabelecidos tornaram-se por isso impossíveis de cumprir. Ainda assim, a COMPTA, com boa fé e atento o interesse público envolvido, procurou corresponder aos pedidos e necessidades dos seus parceiros neste processo. A título de exemplo refira-se que a retirada das listas emitidas a 20 Setembro se deve ao facto de terem sido detectadas incorrecções cuja origem é exterior à COMPTA. Acresce que algumas das especificações

---

<sup>26</sup> «Gonçalo Capitão considera ainda que, se for caso disso, o Estado deve pedir a responsabilização da empresa Compta. O processo 'foi mau de mais para que se possa apenas dizer que são coisas que acontecem' – in *Público online*. 2004. «Santana Lopes não quer deixar cair Maria Carmo Seabra», 22 de Setembro, consultado a 21-12-2007.

<sup>27</sup> *Público online*. 2004. «Nova empresa resolveu colocação de professores em seis dias», 30 de Setembro, consultado a 21-12-2007. Embora seja de referir que a lista gerada pela ATX também mereceu sérias críticas por parte dos sindicatos, que lhe apontaram deficiências graves (*Público online*. «Sindicatos apontam erros na nova lista de colocações», 15 de Outubro, disponível *online* em <<http://jornal.publico.clix.pt/noticias.asp?id=194035&sid=41022>>, consultado a 21-12-2007).

<sup>28</sup> Comunicado da Compta, citado em *Público online*. «Concurso de professores: Compta diz que tinha listas prontas no dia da divulgação», 5 de Outubro, consultado a 21-12-2007.



transmitidas pelos serviços da DGRHE se revelaram não compatíveis com o Decreto-Lei 35/2003.

Comunicado de imprensa da Compta, 5-10-2004

Esta linha de defesa foi mantida pela Compta aquando das audições parlamentares a esta crise. Assim, o administrador-delegado da Compta elencaria sucessivas alterações ao sistema por parte da Direcção-Geral dos Recursos Humanos da Educação, bem como pressões providas do Ministério, entre outros factores, como estando por detrás das falhas na implementação.<sup>29</sup> De igual modo, especialistas da área consultados pelos *media* na altura tendiam a concordar com a posição da Compta, afirmando que dificilmente as falhas poderiam ser inteiramente imputáveis a deficiências técnicas na programação. Por sua vez, David Justino explicava como a governação contemporânea – incluindo este caso da colocação de professores – envolve múltiplos agentes, públicos e privados, como o modelo de *governance* salienta:

Às vezes, critica-se a opção pelo *outsourcing*, ou seja, contratar uma empresa privada para fazer parte do serviço que pertence à administração. Eu fico chocado com tanta ignorância. O *outsourcing* já era feito. Antes da Compta, era a PT Contacto. Ao longo dos vários anos tem havido uma parte do concurso que é feita fora, porque não há meios, quer humanos quer materiais, no Ministério para se proceder a esta programação. Quando me falam do monstro do Ministério da Educação, é um monstro com pés de barro.

David Justino, citado em entrevista ao *Público*, 26-9-2004

Os custos financeiros desta crise foram consideráveis. A verba despendida na implementação do novo sistema terá excedido os 1,8 milhões de euros, mais do dobro do inicialmente previsto.<sup>30</sup> Para além disso, as falhas no processo – incluindo a publicação da lista produzida pelo *software* da ATX, apesar de conter vários erros – terão levado à contratação em excesso de milhares de professores, com custos estimados entre 20 e 100 milhões de euros.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> *Público online*. 2004. «Compta acusa ME de alterar orientações ao longo de todo o concurso de professores», 13 de Outubro, consultado a 21-12-2007.

<sup>30</sup> O valor inicial terá sido entre 200 e 600 mil euros, sendo certamente inferior a um milhão de euros (*Público online*. 2005. «Concurso de professores motiva três processos disciplinares», 26 de Fevereiro, consultado a 22-12-2007; e *Público online*. 2004. «Mais erros no concurso de professores», 7 de Maio, consultado a 22-12-2007).

<sup>31</sup> *Jornal de Notícias online*. 2005. «Colocados a mais sete mil professores», 22 de Outubro, disponível *online* em <[http://jn.sapo.pt/2005/10/22/sociedade/colocados\\_a\\_mais\\_sete\\_professores.html](http://jn.sapo.pt/2005/10/22/sociedade/colocados_a_mais_sete_professores.html)>, consultado a 21-12-2007, que cita um adjunto do Ministério da



*A culpa morre sempre solteira?*

Ironicamente, as responsabilidades pelas falhas do processo também ficaram por esclarecer publicamente na sequência das auditorias e avaliações externas, já depois de este tema ter saído da agenda pública. Assim, a auditoria da Inspeção-Geral das Finanças (IGF) apontava para «indícios de infracções disciplinares» e «ilícitos financeiros», bem como para uma «possível responsabilidade contratual da Compta».<sup>32</sup> Contudo, os nomes dos actores envolvidos no processo a quem a IGF apontava potenciais responsabilidades foram expungidos do relatório publicamente divulgado.<sup>33</sup> De igual modo, as conclusões da comissão de inquérito independente criada pelo Ministério de Educação não foram divulgadas na sua totalidade. Foi unicamente divulgado um breve comunicado de imprensa, que refere que:

De acordo com as recomendações formuladas pela Comissão de Inquérito e que, aliás, confirmam genericamente as anteriores recomendações da Inspeção-Geral de Finanças, a Ministra da Educação instaurou processos disciplinares a três ex-dirigentes da Direcção Geral de Recursos Humanos da Educação, tendo os processos seguido para a Inspeção-Geral da Educação para respectiva instrução.

Relativamente à empresa responsável pelo programa informático do concurso 2004/2005, a Compta – Equipamentos e Serviços de Informática, SA, e segundo as propostas da Comissão, que reconhece explicitamente o incumprimento contratual, a Ministra da Educação determinou o início do procedimento com vista à resolução do litígio e defesa da posição do Estado.

Ministério da Educação<sup>34</sup>

Foram novamente omitidos os nomes dos intervenientes a quem se apontariam responsabilidades no relatório, bem como o processo pelo qual a comissão deliberou as suas culpas. Aliás, a não divulgação deste relatório

---

Educação. Uma estimativa do custo deste sobre-recrutamento é de 98 milhões de euros («O que a ministra ocultou» in *O Independente*, 7-1-2005: 23). Uma outra estimativa do Ministério da Educação aponta para a colocação de quase mil docentes em excesso, com o custo disso a ser de aproximadamente 20 milhões de euros (*Diário de Notícias online*. 2005. «Falha no concurso de docentes custou 20 milhões de euros», 28 de Maio, disponível em <[http://dn.sapo.pt/2005/05/28/sociedade/falha\\_concurso\\_docentes\\_custou\\_milho.html](http://dn.sapo.pt/2005/05/28/sociedade/falha_concurso_docentes_custou_milho.html)>, consultado a 22-12-2007.

<sup>32</sup> *Público online*. 2005. «Concurso de professores motiva três processos disciplinares», 26 de Fevereiro, consultado a 22-12-2007.

<sup>33</sup> *Público online*. 2005. «Concurso de professores motiva três processos disciplinares», 26 de Fevereiro, consultado a 22-12-2007.

<sup>34</sup> Nota sobre o inquérito ao concurso de colocação de professores de 2004/2005, 25-2-2005, disponível *online* em <[http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos\\_Constitucionais/GC16/Ministerios/ME/Comunicacao/Notas\\_de\\_Imprensa/20050225\\_ME\\_Com\\_Inquerito\\_Colocacao\\_Professores.htm](http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos_Constitucionais/GC16/Ministerios/ME/Comunicacao/Notas_de_Imprensa/20050225_ME_Com_Inquerito_Colocacao_Professores.htm)>, consultado a 22-12-2007.





*Carlos Jalali e Patrícia Silva*

estendeu-se a intervenientes no processo – a Compta afirmava, em finais de Fevereiro, não ter recebido as conclusões da comissão de inquérito independente onde lhe eram imputadas responsabilidades, tendo sido informada destas através da comunicação social.<sup>35</sup>

Este caso da colocação dos professores é sintomático da perda de nitidez das responsabilidades nos processos contemporâneos de governação. Esta, inevitavelmente, gera ambiguidade em termos de quem governa e dificulta a responsabilização dos agentes envolvidos. Entre o esgrimir de acusações e a rejeição de responsabilidades, o cidadão é cada vez menos capaz de identificar o responsável, confirmando a avaliação de Stoker que «as estruturas da *governance* ampliam a capacidade» de se evitarem responsabilidades.

## Reflexões finais

Como demonstra Magalhães (2004), as atitudes dos portugueses em relação ao seu sistema político podem ser caracterizadas por «3 Ds», um irónico paralelo aos compromissos do Movimento das Forças Armadas a 25 de Abril de 1974. Se, por um lado, os portugueses surgem como *democratas*, na medida em que existe um apoio generalizado à democracia enquanto regime, eles mostram também *descontentamento* com o desempenho das instituições políticas, e mesmo *desafeição* – uma desafeição marcada por sentimentos de desinteresse e distanciamento em relação a estas instituições (Magalhães 2004, 355). A análise de Cabral (baseada nos dados de um inquérito de 1997) corrobora este padrão, sobressaindo um considerável sentimento de distância ao poder (Cabral 2000).

Neste contexto, torna-se importante examinar as causas deste distanciamento entre os cidadãos e a política, na medida em que a qualidade da democracia depende da participação dos cidadãos. O nosso argumento é que a complexificação dos processos de governação dificulta a responsabilização e *accountability* de governantes perante os cidadãos – uma definição central da própria definição de democracia. Tendo em conta o padrão acima descrito em relação ao processo de colocação de professores de 2004, não é difícil compreender porque é que mais de 70% dos portugueses consideram que «por vezes os assuntos políticos e de governação parecem tão complicados» que têm dificuldade em compreendê-los.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> *Público online*. 2005. «Compta desconhece conclusões do inquérito», 1 de Março, consultado a 22-12-2007.

<sup>36</sup> Dados do inquérito pós-eleitoral de 2002 (Barreto *et al.* 2002).





## *A culpa morre sempre solteira?*

Não pretendemos com isto argumentar que a *governance* deve ser rejeitada ou combatida. A sua dimensão normativa suscita obviamente reservas.<sup>37</sup> De igual modo, é verdade que a *governance* pode dificultar a *accountability* democrática simplesmente pelo facto de envolver um maior número de agentes. Contudo, na sua vertente descritiva, a *governance* permite uma melhor compreensão dos processos de governação contemporâneos, e não ter o *mapa certo* não facilita a responsabilização.

No caso português, a ausência de *accountability* é frequentemente atribuída a um envolvimento insuficiente dos cidadãos na política. Assim, a *oferta* de transparência e responsabilidade por parte dos agentes políticos será baixa porque não existe (suficiente) *procura* por parte dos cidadãos. Contudo, discordamos aqui das implicações desta interpretação. É verdade que pode existir um dilema da causalidade na relação entre afastamento dos cidadãos e falta de *accountability*. Tal como o proverbial *ovo e galinha*, cidadãos distantes obrigam a menos *accountability* por parte de governantes; mas, de igual modo, menos *accountability* leva a um afastamento dos cidadãos, na medida em que a sua voz não é tida em conta nos processos políticos.

Mais importante do que identificar a origem deste padrão é corrigi-lo. O círculo vicioso em que nos encontramos – baixa participação, que leva a menor *accountability*, e que, por sua vez, acentua uma menor participação, e assim sucessivamente – tem de se tornar um círculo *virtuoso*. Para tal, a mudança terá de ser essencialmente dinamizada pelo lado da *oferta*. A socialização é determinante para os padrões de participação política (Franklin 2004), e no caso português a história *pesa* substancialmente na prática da participação política. Portugal viveu durante muito tempo sob um regime não-democrático, e mesmo as experiências democráticas anteriores ao Estado Novo estavam longe de envolverem plenamente os cidadãos. Como tal, os sentimentos de distância do poder e de afastamento da política não são fenómenos recentes, e não é fácil antever mudanças do lado da procura. A experiência dos últimos trinta anos demonstra amplamente como uma elevada participação política não é um resultado *automático* da democracia.

A boa notícia é que a história não é imutável, e estes padrões podem ser alterados, mesmo que a socialização da participação política seja um processo lento. Nesse sentido, processos políticos mais transparentes são um ponto de partida óbvio para incentivar uma maior participação. A um

---

<sup>37</sup> Ver, por exemplo, Schmitter (2005, 30), que nota como a *governance* é «demasiado frequentemente [usada] para justificar a introdução de práticas pouco ou nada democráticas».



nível básico (mas importante), tal transparência requer tornar a própria linguagem política mais clara para os cidadãos – adoptando por exemplo uma linguagem que tenha em conta a desigualdade de recursos (educacionais e económicos, *inter alia*) e a aparente natureza dual da sociedade portuguesa.

Os incentivos para tais mudanças por parte de governantes não são elevados. Como refere Wattenberg (2000, 76), a *saída* dos cidadãos da participação política não é necessariamente má para governantes: obter mandatos com menos votos «é o equivalente a a General Motors obter os mesmos proveitos com menos carros vendidos». Uma menor participação implica uma menor *accountability* (ou, pelo menos, *accountability* perante menos cidadãos) e, conseqüentemente, maior autonomia e liberdade de acção para os agentes políticos. De igual modo, assumir as responsabilidades pelos erros tem custos óbvios.

Mas a manutenção dos padrões existentes põe em causa a qualidade da democracia – e, a longo prazo, potencialmente a própria sobrevivência da democracia. O que a experiência demonstra é que os cidadãos desafectos e afastados podem voltar a ser mobilizados politicamente – e quando o são, é frequentemente por posições extremistas, que colocam em causa as próprias estabilidade e natureza dos regimes democráticos. A experiência da República de Weimar é o caso mais saliente desta possibilidade em democracia – mas infelizmente não é o único. *Et tout ça, c'est pour dire que l'important, c'est pas la chute, c'est l'atterrissage.*

*C'est l'histoire d'un mec qui tombe d'un immeuble  
de cinquante étages.  
À chaque étage, au fur et à mesure de sa chute,  
le mec n'arrête pas de se répéter:  
Jusqu' ici tout va bien,  
Jusqu' ici tout va bien,  
Jusqu' ici tout va bien.  
Tout ça, c'est pour dire que l'important,  
c'est pas la chute, c'est l'atterrissage.*

Mathieu Kassovitz

## Referências bibliográficas

- Barreto, A., André Freire, Marina Costa Lobo, e Pedro Magalhães, org. 2002. *Comportamento Eleitoral e Atitudes Políticas dos Portugueses – Base de Dados 1*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Beetham, D. 2004. «Towards a universal framework for democracy assessment». *Democratization*, 11, n.º 2: 1-17.
- Bevir, M., R. Rhodes, e P. Weller. 2003. «Comparative governance: prospects and lessons». *Public Administration*, 81, n.º 1: 191-210.
- Bogdanor, V. 1983. «Introduction». In *Democracy and elections*, org. V. Bogdanor, e D. Butler. Cambridge: Cambridge University Press, 1-19.
- Bühlmann, M. e B. Wessels. 2007. «The quality of democracy: democracy barometer for established democracies». *National Centre of Competence in Research (NCCR): Challenges to democracy in the 21<sup>st</sup> century*, working paper n.º 10, Zurique.
- Cabral, M. V. 2000. «O exercício da cidadania política em Portugal». *Análise Social*, XXXV, n.º 154-155: 85-112.
- Dahl, R. 1971. *Poliarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Diamond, L., e L. Morlino. 2004. «The quality of democracy: an overview». *Journal of Democracy*, 15, n.º 4: 20-31.
- Franklin, M. 2004. *Voter turnout and the dynamics of electoral competition in established democracies since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Guy Peters, B. 1993. «Managing the hollow state». In K. Eliassen e J. Kooiman, org., *Managing Public Organizations*. Londres: Sage, 46-57.
- Heywood, A. 1999. *Political theory – an introduction*. Londres: Palgrave.
- Heywood, A. 2002. *Politics*. Nova Iorque: Palgrave.
- Huntington, S. 1993. *The Third Wave: Democratization in the late 20th century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Jessop, B. 1994. «Post-fordism and the state». In *Post-fordism: a reader*, org. A. Amin. Oxford: Blackwells, 251-279.
- Karl, T., e P. Schmitter 1991. «What Democracy is... and is not». *Journal of Democracy*, 2, n.º 3: 75-88.
- Lijphart, A. 1999. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press.
- Magalhães, P. 2004. «Democratas, descontentes e desafectos: as atitudes dos portugueses em relação ao sistema político». In *Portugal a Votos: As Eleições Legislativas de 2002*, org. André Freire, Marina Costa Lobo, e Pedro Magalhães. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 333-361.
- Mainwaring, S., D. Brinks, e A. Pérez-Liñán. 2001. «Classifying political regimes in Latin America, 1945-1999». *Studies in Comparative International Development*, 36, n.º 1: 37-65.
- McAllister, I. 2005. «Accountability, representation and satisfaction with democracy». *International Journal of Public Opinion Research*, 17, n.º 3: 371-379.
- Moncrieffe, J. M. 1998. «Reconceptualizing political accountability». *International Political Science Review*, 19, n.º 4: 387-406.
- Morlino, L. 2004. «What is a 'good' democracy?». *Democratization*, 11, n.º 5: 10-32.
- Rhodes, R. 1994. «The hollowing out of the state: The changing nature of the public service in Britain». *Political Quarterly*, 65, n.º 2: 138-151.

Carlos Jalali e Patrícia Silva

- Rhodes, R. 1996. «The new governance: governing without government». *Political Studies*, 44, n.º 4: 652-667.
- Rhodes, R. 2003. «What is new about governance and why does it matter?». In *Governing Europe*, org. J. Hayward, e A. Menon. Oxford: Oxford University Press, 61-73.
- Sartori, G. 1987. *The theory of democracy revisited*. Chatham (NJ): Chatham House Publishers.
- Schedler, A. 1999. «Conceptualizing accountability». In *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*, org. A. Schedler, L. Diamond, e M. F. Plattner. Londres: Lynne Rienner Publishers, 13-28.
- Schmitter, P. 1999a. «Opinião pública e qualidade da democracia em Portugal». In *Portugal, do Autoritarismo à Democracia*, ed. P. Schmitter. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 447-468.
- Schmitter, P. 1999b. «The limits of horizontal accountability». In *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*, org. A. Schedler, L. Diamond, e M. F. Plattner. Londres: Lynne Rienner Publishers, 59-63.
- Schmitter, P. 2005. «The ambiguous virtues of accountability». In *Assessing the quality of democracy*, org. L. Diamond, e L. Morlino. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 18-31.
- Schumpeter, J. 1947. *Capitalism, socialism and democracy*. Londres: Harper & Brothers.
- Stoker, G. 1998. «Governance as theory: five propositions». *International Social Science Journal*, 50, 155: 17-28.
- Wattenberg, M. P. 2000. «The decline of party mobilization». In *Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies*, org. R. J. Dalton, e M. P. Wattenberg. Oxford: Oxford University Press, 64-76.
- Williams, D., e T. Young. 1994. «Governance, the World Bank and liberal theory». *Political Studies*, 42, 1: 84-100.



Jorge Sampaio

## **Cinco reflexões sobre os desafios de uma estratégia nacional. Texto<sup>1</sup> em homenagem a David Goldey**

Para definir uma estratégia nacional realista e consequente, é preciso que tenhamos consciência da situação de que se parte, avaliando os pontos fortes e os pontos fracos. Só com esta consciência se pode potenciar as vantagens dos primeiros e atenuar os inconvenientes dos segundos. Só assim é possível valorizar o que é bom e transformar o que está mal.

Acresce que num tempo de instabilidade e pessimismo generalizados como é o nosso, em que todos os dias somos surpreendidos por notícias quase sempre más e de impacto negativo global, importa conciliar os vários tempos de concepção e de actuação, o curto e o médio prazo que o imprevisível e a emergência exigem, com o longo prazo, no duplo plano retrospectivo e prospectivo, que qualquer visão estratégica pressupõe.

Por isso, para reflectir sobre os desafios de uma estratégia nacional, precisamos também de projectar num horizonte temporal suficientemente lato – de 10 ou 15 anos – a ambição que se tem para Portugal. É este exercício que tentarei nas cinco reflexões que se seguem.

### **Uma reflexão preliminar: os três vectores da estratégia nacional**

Na minha opinião, a estratégia nacional tem três vectores fundamentais. O primeiro vector é a própria comunidade nacional, princípio e fim de

---

<sup>1</sup> Versão adaptada de uma conferência inicialmente proferida no Instituto de Defesa Nacional, 17 de Dezembro de 2008.



qualquer estratégia nacional. A finalidade da estratégia nacional é garantir as melhores condições que podem assegurar a independência de Portugal e a protecção dos portugueses, dos seus valores e padrões de desenvolvimento, a continuidade do Estado e da comunidade portuguesa, bem como a nossa afirmação no plano internacional.

Sabemo-lo bem, mas não faz mal lembrar, que Portugal é uma nação muito antiga, com uma história ímpar, uma cultura universalista e prestigiada e uma forte identidade, sem conflitos étnicos, religiosos ou regionais, com um nível elevado de desenvolvimento, sem problemas de fronteiras nem diferendos internacionais por resolver. A meu ver, estes são poderosos trunfos no mundo globalizado, que uma estratégia nacional adequada tem de saber proteger e potenciar.

O segundo vector é a legitimidade das instituições representativas da vontade nacional. Os regimes autoritários minam a confiança das nações, que só se podem unir como comunidades livres quando existem os quadros constitucionais indispensáveis para assegurar os direitos, liberdades e garantias de todos os cidadãos, iguais perante a lei. A independência e autonomia nacionais não podem ser separadas da qualidade das nossas instituições democráticas, sem a qual a capacidade de prestação e de resposta do sistema político resultará sempre prejudicada.

O 25 de Abril de 1974 e as subseqüentes escolhas democráticas dos portugueses restauraram a legitimidade das instituições políticas. Hoje somos uma democracia estabilizada, com instituições políticas que funcionam regularmente e com uma Constituição que deixou de ser um factor de controvérsia e divisão, ou um álibi para justificar que não se faça o que se entende indispensável fazer.

O terceiro vector é a inserção do Estado no sistema internacional como entidade autónoma e separada. É bom não esquecer que foi a democracia portuguesa que permitiu a Portugal reconquistar uma posição internacional, aderir à Comunidade Europeia, consolidar o seu lugar na aliança das democracias ocidentais e, assim, recuperar as condições de uma política externa efectiva.

Portugal goza hoje de um prestígio muito superior à sua dimensão geográfica, dispondo de um lugar internacional claro e definido, o que potencia a sua capacidade de intervenção como membro activo das Nações Unidas, da União Europeia, da Aliança Atlântica, da CPLP e de outras instâncias multilaterais.

Nenhum responsável nacional pode ignorar que a segurança de Portugal e dos portugueses é inseparável da sua inserção na Comunidade Internacional. A tentação de nos imaginar, outra vez, «orgulhosamente sós», só não é ridícula por ser demasiado perigosa e recorrente nos movimentos



populistas e nacionalistas que se opõem aos grandes consensos da política externa da democracia portuguesa com argumentos de facilidade sobre a defesa da soberania nacional.

## **Segunda reflexão: a integração europeia, a aposta estratégica da democracia portuguesa**

A minha geração política formou-se no momento em que a natureza do regime autoritário nos impôs uma guerra impossível nas colónias africanas e fechou a Portugal a alternativa da integração europeia.

O 25 de Abril é o resultado do reconhecimento dos riscos que o prolongamento excessivo desse impasse fazia correr à estratégia nacional. A decomposição do regime autoritário impedia-o de realizar uma estratégia de transição, as Forças Armadas forçaram uma ruptura.

A escolha democrática e europeia dos portugueses nas eleições do pós-74 determinou o sentido político e estratégico dessa ruptura. A valorização da dimensão europeia da estratégia nacional fez parte das grandes opções da democracia portuguesa e foi também a resposta estratégica de Portugal à alteração do seu posicionamento internacional na sequência da descolonização.

Permitam-me que vinque bem que foi a opção europeia fundamental da democracia portuguesa que provocou uma verdadeira revolução copérnica no nosso posicionamento internacional. Hoje, embora mantenhamos naturalmente laços privilegiados com os países de Língua Portuguesa, podemos orgulhar de ter – perdoem-me a expressão – descolonizado as nossas relações mútuas. Ora, só a nossa integração na Comunidade Europeia tornou possível esta evolução, tornando-nos um parceiro respeitado da lusofonia na Europa e um interlocutor europeu insuspeito junto dos países de língua portuguesa, mas também em África em geral. Gostaria igualmente de frisar que a nossa integração europeia trouxe ainda uma alteração qualitativa das nossas relações bilaterais em geral e, muito particularmente, com Espanha, país que, por razões históricas e geoestratégicas bem conhecidas, pesa como nenhum outro nos destinos de Portugal.

Tenho obrigação de saber que não é fácil, para quem tem como primeiro dever a defesa dos interesses nacionais, reconhecer que esses interesses só se podem, hoje, defender eficazmente num quadro multilateral e de acção colectiva. Por isso, o nosso dever é saber conciliar a procura da maior autonomia possível para o Estado com a ausência de ilusões acerca dos limites que nos são impostos pela própria natureza do sistema internacional. Mais



do que isso até: o nosso dever é saber potenciar os interesses nacionais a partir e no quadro do sistema internacional.

Foi esse realismo político que conduziu a política do Estado no processo de integração europeia. A integração europeia tornou possível a consolidação das estratégias de modernização da economia e da sociedade portuguesas, numa linha geral de abertura e de convergência no quadro da Comunidade Europeia.

As pessoas da minha geração têm a obrigação de testemunhar as mudanças extraordinárias dos últimos trinta anos, que transformaram um país arcaico e rural numa sociedade urbana e moderna. Por certo, os atrasos acumulados persistem ainda, mas foram feitos avanços significativos na resolução dos problemas que se arrastavam e pareciam sem solução. Num processo que não foi isento de dificuldades e polémicas, pode dizer-se que estão hoje identificados os nossos principais problemas estruturais e está feito o diagnóstico das nossas principais carências e bloqueios.

Assim concluo, afirmando com convicção que, pessoalmente, não tenho quaisquer dúvidas de que para Portugal a aposta certa foi a Europa e que, no processo do contínuo aprofundamento da construção europeia, temos sabido encontrar um lugar e um papel próprio, reforçando a identidade e a independência nacional e consolidando a nossa presença no mundo.

Graças à integração europeia, Portugal tem beneficiado das melhores condições possíveis para se modernizar e desenvolver, bem como para fazer face às mudanças profundas nos equilíbrios internacionais depois da unificação da Alemanha e da dissolução da União Soviética.

Por isso, desde 1991, a nossa política europeia orientou-se no sentido de estar na primeira linha da construção da nova Europa, em todas as dimensões. Portugal pertence ao Espaço Schengen, desde o início, e decidiu participar na criação da moeda única, apesar da dificuldade em cumprir os critérios de acesso estipulados dentro do calendário previsto pelo tratado da União Europeia. Por último, em 1995, Portugal quis estar presente na Força de Intervenção na Bósnia Herzegovina (IFOR), com um destacamento militar muito significativo. Desde esse momento, as Forças Armadas portuguesas participaram em todas as missões militares da Organização do Tratado do Atlântico Norte e da União Europeia nos Balcãs, em África, no Médio Oriente e na Ásia Central, bem como nas sucessivas missões das Nações Unidas em Timor-Leste. Essa decisão política e as notáveis qualidades profissionais das nossas Forças Armadas asseguraram o reconhecimento internacional da nossa vontade e da nossa capacidade para assumir responsabilidades relevantes nas novas missões militares em teatros de crise.



Permitam-me que termine este conspecto com três conjecturas:

- A primeira é que, se não tivéssemos aderido à Comunidade e se a Europa não se tivesse constituído como um espaço unificado de integração regional e actor regulador da globalização, a autonomia de decisão política e a afirmação externa de Portugal, designadamente como parceiro incontornável da CPLP, seriam dramaticamente inferiores às de hoje.
- A segunda é que, com a internacionalização crescente da economia, as características socioeconómicas e com o nível de desenvolvimento que Portugal apresentava aquando aderiu à CEE, é duvidoso que tivéssemos conseguido encetar, com êxito, o ciclo de modernização do país e reforçar a coesão territorial, económica e social do país.
- A terceira é que, com a multiplicação de ameaças difusas e o aumento dos fluxos de criminalidade internacional, é duvidoso que Portugal, com a situação geográfica particularmente exposta que detém, conseguisse assegurar por si só a segurança e a defesa dos seus território e gentes.

### **Terceira reflexão: o pós-11 de Setembro**

As condições políticas e estratégicas do pós-Guerra Fria opuseram às ilusões da vitória das democracias um quadro de transição onde se acumulavam os factores de instabilidade e de incerteza, incluindo o regresso da guerra à Europa, a ressurgência dos fundamentalismos e a multiplicação de Estados falhados em todos os continentes.

Os atentados terroristas contra os Estados Unidos, a 11 de Setembro de 2001, precipitaram o quadro de crise de uma forma dramática, revelando, ao mesmo tempo, toda a sua complexidade.

No meu entender, o 11 de Setembro, bem como a tragédia de todos os ataques terroristas que se têm repetido ao longo dos tempos, nos quatro cantos do mundo, constituem verdadeiros factos traumáticos que vieram abalar muitas das nossas certezas, revelando formas e actores de violência até então desconhecidos e levantando a questão fundamental de princípios e definições que julgávamos adquiridos. Basta pensar no Afeganistão e na decisão unilateral norte-americana de invadir e ocupar o Iraque ou, ainda, na «guerra global contra o terrorismo» para medirmos a extensão da crise que se abriu a nível dos fundamentos da ordem legal internacional, provocando um verdadeiro cismo. Cismo no plano europeu e transatlântico, mas cismo também entre o chamado «Ocidente» e o «mundo islâmico»,



que alguns se apressaram a ver como a manifestação de uma nova e inevitável guerra de religiões e culturas.

Nos últimos sete anos, entre os ataques contra Nova Iorque e Washington e os atentados contra Bombaim, a dinâmica da crise internacional tem-se manifestado, constantemente, em múltiplos domínios. As redes terroristas islamistas, como a Al Qaida e os seus aliados, multiplicaram os atentados – em Bali, em Madrid, em Nova Delhi, em Londres – e mobilizaram todos os seus recursos para provocar um «choque das civilizações».

A seriedade dos riscos de proliferação das armas nucleares obrigou as principais potências a unir esforços contra o regime autoritário na Coreia do Norte e sabemos como, com o Irão, o diálogo está bloqueado.

Inúmeros países da vizinhança europeia continuam paralisados, entre regimes violentos, e tantas vezes minados pela corrupção, e a ameaça de radicalização dos fundamentalismos, que impedem a consolidação dos Estados nacionais. O conflito israelo-palestiniano agudizou-se e passou agora a revestir novas componentes e dimensões, tributárias dos realinhamentos regionais e do equilíbrio de forças entre facções várias.

Os conflitos periféricos, nomeadamente os conflitos concentrados no arco crítico que une o Paquistão ao golfo Pérsico e ao Cáucaso, tendem a agravar-se e a envolver as principais potências internacionais numa lógica de competição estratégica cada vez mais perigosa.

A consolidação de alguns regimes autoritários e a persistência de impasses e de velhos hábitos imperiais, as incertezas que pesam sobre o sentido dominante na transição pós-comunista na Rússia, bem como as dificuldades de uma visão estratégica do relacionamento euro-russo constituem factores de instabilidade de imprevisível evolução.

Ademais a crescente procura de certos recursos naturais básicos – como a água, alimentos, petróleo ou gás – confrontada com a sua escassez e desigual repartição é susceptível de originar novos conflitos e guerras.

Por último, atravessamos, como é sabido, uma grave crise financeira e económica, cujas consequências ainda não nos são totalmente claras, mas que se poderá assemelhar à Grande Depressão de 1929 pela sua amplitude e imprevisível duração. As instituições internacionais, nomeadamente o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, foram incapazes de antecipar e conter. Certo, porém, é tratar-se de uma crise global, afectando e infectando todas as economias do mundo e que parece pôr definitivamente em causa o chamado Consenso de Washington, desacreditando os pilares da ideologia do liberalismo financeiro, ou seja, a capacidade de auto-regulação dos mercados, a desregulação e a liberalização financeiras. As consequências políticas de uma crise económica e social prolongada, à



qual se somam, em certos casos, profundas divisões nacionais e religiosas que minam a coesão do Estado parecem cenários verosímeis.

### **Quarta reflexão: a força e as fraquezas da democracia portuguesa, elementos para uma estratégia nacional**

Perante a dinâmica de crise e a sua escalada, que têm dominado a política internacional, a definição da estratégia nacional tem de assentar em dois princípios fundamentais:

- O primeiro aconselha a reforçar a estabilidade, a solidez e a credibilidade do Estado e das suas instituições, a mobilizar os cidadãos para a acção, a fortalecer a coesão nacional, a consolidar as nossas alianças e vínculos tradicionais, também aumentando assim a nossa capacidade de intervenção internacional. Só assim se consegue assegurar o essencial, mantendo a capacidade de responder a situações de emergência, sem contudo abandonar ou contradizer o rumo fundamental, e, ao mesmo tempo, suscitar a confiança dos portugueses. À actual crise deve responder-se como se responde quando um país está em guerra: mobilizando, unindo, falando verdade, cooperando e agindo.
- O segundo princípio aconselha a aproveitar a instabilidade própria da crise para definir e aplicar uma agenda das mudanças necessárias e no sentido certo. Ao proceder-se assim, é como se se aproveitasse uma doença para mudar hábitos e rotinas (alterar hábitos alimentares perniciosos, deixar de fumar, fazer exercício físico).

Em tudo isto, fundamental continua a ser a força da democracia portuguesa, a nossa determinação para encontrar nos desafios externos e internos razões adicionais para continuar a construir solidariamente o nosso destino colectivo. A confiança na vontade nacional e nas instituições que representam a soberania portuguesa é penhor da nossa confiança na capacidade para definir a melhor estratégia para ultrapassar esta crise.

Tendo em conta a nossa experiência recente, os objectivos que alcançámos e que enumerei anteriormente, considero que os desafios que estão por vencer são os seguintes:

- A democracia portuguesa, embora consolidada, tem uma história ainda jovem e sobre ela paira a sombra de uma tradição antidemocrática não inteiramente desvanecida;



- Por outro lado, há sinais crescentes de afastamento entre os cidadãos e as instituições, entre os representantes e os representados, que se expressam nomeadamente em níveis elevados de abstenção eleitoral, na falta de renovação das elites dirigentes, na pouca atractividade da actividade política, no fechamento dos partidos políticos;
- À crise internacional soma-se a uma crise nacional persistente porque, apesar de correctamente diagnosticados, alguns dos nossos problemas de fundo arrastam-se há anos sem resolução, gerando uma ideia de impotência e de falta de alternativas, o que favorece a resignação e o fatalismo. Entre esses problemas, estão:
  - Problema da governabilidade do país que, se nos últimos tempos tem estado oculto por força da existência de uma maioria absoluta, poderá, nos próximos tempos, irromper de forma dramática;
  - Dificuldades constantes em reformar o Estado e a administração pública, os quais são muitas vezes dominados, põe uma cultura de prepotência administrativa, de centralismo abusivo e de arbitrariedade burocrática;
  - Existência de uma cultura de dependência excessiva e parasitária em relação ao Estado, ao mesmo tempo que toda a gente diz mal dele;
  - Frequente prevalência ilegítima dos interesses sectoriais sobre o interesse geral, que só um programa político maioritariamente sufragado pode definir;
  - Insuficiência dos esforços de modernização nas instituições da sociedade civil (associações patronais e sindicais, ordens e associações profissionais, organizações culturais, etc.) e persistência de muitos reflexos atávicos, que denotam arcaísmos paralisadores e inadequados ao nosso tempo,
  - Apesar de ser uma sociedade aberta e de ter experimentado alguns progressos, a nossa sociedade civil continua pouco autónoma, pouco ousada, pouco criativa e pouco dinâmica;
  - Na economia, continua a ser necessário apostar num conjunto de actividades exportadoras de bens e serviços de qualidade, competitivos e com forte procura a nível mundial; em empresas assentes na inovação, na tecnologia, no empreendedorismo, na qualificação dos recursos humanos e no valor dos bens e serviços nacionais para que possam vencer a concorrência nos mercados interno e externo; numa política deliberada e activa para a captação de bons investimentos estrangeiros, tanto mais fundamentais para a modernização da economia e para o financiamento do défice externo quanto já entrámos numa fase de significativas



### *Cinco reflexões sobre os desafios de uma estratégia nacional*

- restrições nos sistemas financeiros internacional e nacional; e numa política de diversificação de mercados de destino das exportações nacionais (exemplos, Angola, África do Sul, Brasil);
- No plano energético, do ambiente e das alterações climáticas, há desafios importantes a vencer, para aplicar um modelo de verdadeiro desenvolvimento sustentável;
  - No plano social, a manutenção, e mesmo o aumento, das desigualdades sociais, da exclusão e da pobreza, são sintomas de subdesenvolvimento que causam sério dano à coesão social e dificultam a integração;
  - A existência, há vários anos, de sectores fundamentais em crise e em instabilidade crescente (justiça, educação) afecta gravemente a imagem da democracia e desprestigia o Estado, além de hipotecar o futuro, gerando desconfiança (por exemplo, no que respeita ao investimento) e impedindo o desenvolvimento;
  - Persistência de dificuldades nas reformas das Forças Armadas, quando há muito se sabe o que é necessário e que, em matéria de defesa e de produção de segurança, há que atender ao triângulo virtuoso do interesse nacional, do compromisso internacional e das capacidade reais;
  - Há algumas lacunas na concepção da segurança cooperativa, como conceito abrangente, que cada vez mais tem de englobar, não só a defesa que cabe às Forças Armadas, mas também as forças de segurança interna;
  - A existência de um clima de desprestígio das instituições, de desconfiança nos seus titulares e de «salve-se quem puder», fomentado por sinais crescentes de corrupção, impunidade (com a ideia de que a «classe política» é toda ela corrupta e de que há uma justiça para ricos e outra para pobres) e pela promiscuidade entre o mundo da política e dos negócios é uma gravíssima ameaça à democracia;
  - Há também entre nós alguns sinais de enfraquecimento das convicções europeístas, acompanhando-se, aliás, de um preocupante movimento geral na Europa.

## **Quinta reflexão: preparar o futuro**

Tendo presentes estes pontos fracos e fortes, é preciso continuarmos a agir com resolução. Os últimos anos ensinaram-nos que o nosso mais sério problema é que, apesar de os diagnósticos estarem feitos e as terapias



indicadas, tem havido dificuldades em pô-las em prática com continuidade e consequência. Arranjamos sempre desculpas, álibis, fugas. Por isso, interrompemos, abrandamos, desviamos, recuamos, escolhendo o mais fácil e evitando o mais difícil.

Temos agora de ter consciência de que os nossos pontos fracos, num quadro de crise internacional, podem ser ainda agravados. Mas esta crise obriga também a certas mudanças, que de outra maneira seriam de concretização mais difícil. É preciso saber fazê-las nas condições que nos sejam mais favoráveis.

Para isso, precisamos de:

- Afrontar a questão da governabilidade do país no quadro de uma futura revisão constitucional, ponderando temas como os da moção de censura construtiva enquanto tentativa de encontrar possíveis mecanismos institucionais de garantia de estabilidade política que são da maior importância para a nossa democracia;
- Ter capacidade para estabelecer compromissos políticos e sociais sobre questões estruturais de longo prazo, não os pondo em causa por cálculo, conveniência ou oportunidade, consoante se está no governo ou na oposição;
- Ter coragem para rejeitar o facilitismo, o populismo e a demagogia, fazendo o que é preciso fazer sem temer a impopularidade imediata;
- Preferir o profundo ao superficial, o estrutural ao conjuntural, o duradouro ao efêmero, o consequente ao provisório;
- Apresentar alternativas políticas reais, enriquecendo o debate, assumindo as divergências e propondo escolhas, em vez de ficarmos reféns de conflitos táticos e artificiais;
- Não diabolizar o Estado, que tem qualidades, nem divinizar a sociedade civil, que tem defeitos. Mas também não divinizar o Estado, que tem defeitos, nem diabolizar a sociedade civil, que tem qualidades;
- Fomentar nos cidadãos e organizações uma cultura de responsabilidade, iniciativa e participação – informada, esclarecida e exigente – bem como dos princípios da ética republicana;
- Aumentar a solidariedade, reforçando o sentimento de pertença e de partilha, e evitando que os excluídos pensem que são ainda mais excluídos na crise, enquanto só os ricos e os poderosos são protegidos;
- Desenvolver uma cultura moderna de risco, conhecimento, inovação e reforma de métodos e de mentalidades;
- Promover uma cultura de tolerância, prevenindo os factores de racismo, chauvinismo e agressividade que as crises têm tendência a gerar;



### *Cinco reflexões sobre os desafios de uma estratégia nacional*

- Ganhar consciência de que a maioria dos nossos problemas têm de ser equacionados e enfrentados em quadros supranacionais (sobretudo no quadro europeu), rejeitando uma atitude paroquial e provinciana;
- Capacitarmo-nos de que, para além da definição de estratégias, importa a sua execução e que, num mundo marcado pela interdependência, importa que uma estratégia nacional associe estreitamente, sem as confundir, política de defesa, política de segurança interna, política externa, diplomacia económica e política da cultura e da língua portuguesa.

## **Em jeito de conclusão**

Uma estratégia não pode resumir-se a um catálogo de medidas e muito menos a um rol de piedosas intenções. Como disse no início e agora repito, para ser realista, a estratégia nacional tem de assentar numa visão do futuro e na definição de uma ambição para Portugal.

Foi o que procurei aqui delinear com as cinco reflexões que fiz. Mas uma coisa gostaria de deixar bem clara: para podermos enfrentar os desafios presentes e todos os que o futuro por certo nos trará, teremos de mudar porque o *status quo* não é sustentável a prazo.

Tal como aquando do 25 de Abril a democracia portuguesa fez a aposta estratégica na Europa, teremos agora de ousar novas apostas, portadoras de futuro. Chegou a altura de inverter os papéis e de nos interrogarmos não tanto sobre o que a Europa pode fazer por nós, mas sobre o que nós podemos fazer por ela. Temos de apostar no reforço da solidariedade na comunidade ocidental, incluindo um esforço colectivo para garantir a estabilidade nos espaços periféricos cruciais para a nossa segurança. Temos de apostar no reforço da nossa posição internacional, através de uma diplomacia activa assente no uso intensivo dos instrumentos do *soft power* – a este respeito, não resisto aliás a dar o recentíssimo exemplo da proposta portuguesa de acolher alguns prisioneiros de Guantanamo, porque me parece uma excelente ilustração do que quero dizer. Temos de apostar no reforço da nossa credibilidade externa, aumentando a nossa capacidade de gerar consensos e de transmitir uma visão universalista do mundo, de saber usar de sentido estratégico e do conhecimento profundo que temos das nossas áreas tradicionais de influência – penso especialmente na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e na Comunidade Ibero-Americana.

A influência de um país na cena internacional não se mede só em função da dimensão do território, da população ou do PIB, mas também da





*Jorge Sampaio*

sua atitude afirmativa, empreendedora, valorizante e cooperativa, da sua capacidade em acrescentar valor, em se afirmar como parceiro credível da comunidade internacional, empenhado em contribuir activamente para a resolução dos problemas e o desenvolvimento de políticas cooperativas e inovadoras.

Isto significa também que temos de mudar a imagem de Portugal e, mais do que isso, que temos de mudar Portugal. Precisamos de um sobressalto de patriotismo, de nos unirmos para definir e aplicar com sucesso uma estratégia nacional. Não será fácil, mas vale a pena tentar porque é maior a probabilidade de assim se conseguir um melhor resultado do que com a solução ou a saída que, se nada se fizer, acabará por se impor por força das circunstâncias. Por mim, tenho a certeza – se quisermos, conseguimos!





## Notas sobre os autores

**Ana Paula Garcês** é doutora em Ciência Política e Relações Internacionais (UCP) e membro do Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa.

**António Costa Pinto** é investigador coordenador do Instituto de Ciências Sociais e tem publicado sobre o autoritarismo e o fascismo, as transições democráticas e as elites políticas, em Portugal e na Europa.

**Carlos Jalali** é professor da Universidade de Aveiro e director do mestrado em Ciência Política desta Universidade.

**Fernando Marques da Costa**, antigo assessor da Presidência da República e administrador da Hidroeléctrica de Cahora Bassa.

**Hermímio Martins** é *emeritus fellow*, St Antony's College, Universidade de Oxford e investigador emérito do ICS.

**Jorge Sampaio**, antigo Presidente da República; Alto Representante da ONU para a Aliança das Civilizações e Enviado especial do SG da ONU para a Luta Contra a Tuberculose.

**Manuel Villaverde Cabral**, antigo professor visitante em Oxford, Universidade de Wisconsin-Madison, King's College (Londres) e EHESS (Paris); investigador coordenador do ICS.

**Marina Costa Lobo** é investigadora auxiliar do ICS-UL, co-directora dos Estudos Eleitorais em Portugal, investiga instituições e comportamentos eleitorais.





*Notas Sobre os Autores*

**Patrícia Silva** é doutoranda em ciências políticas na Universidade de Aveiro e investigadora no Centro de Estudos de Governança, Competitividade e Políticas Públicas desta Universidade.

**Pedro Magalhães** é investigador auxiliar do ICS-UL. Tem como principais áreas de investigação a opinião pública, atitudes e comportamentos políticos e instituições políticas e judiciais.

**Rui Graça Feijó** é professor na Universidade Aberta e investigador associado do ICS.

